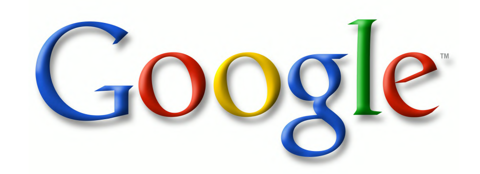
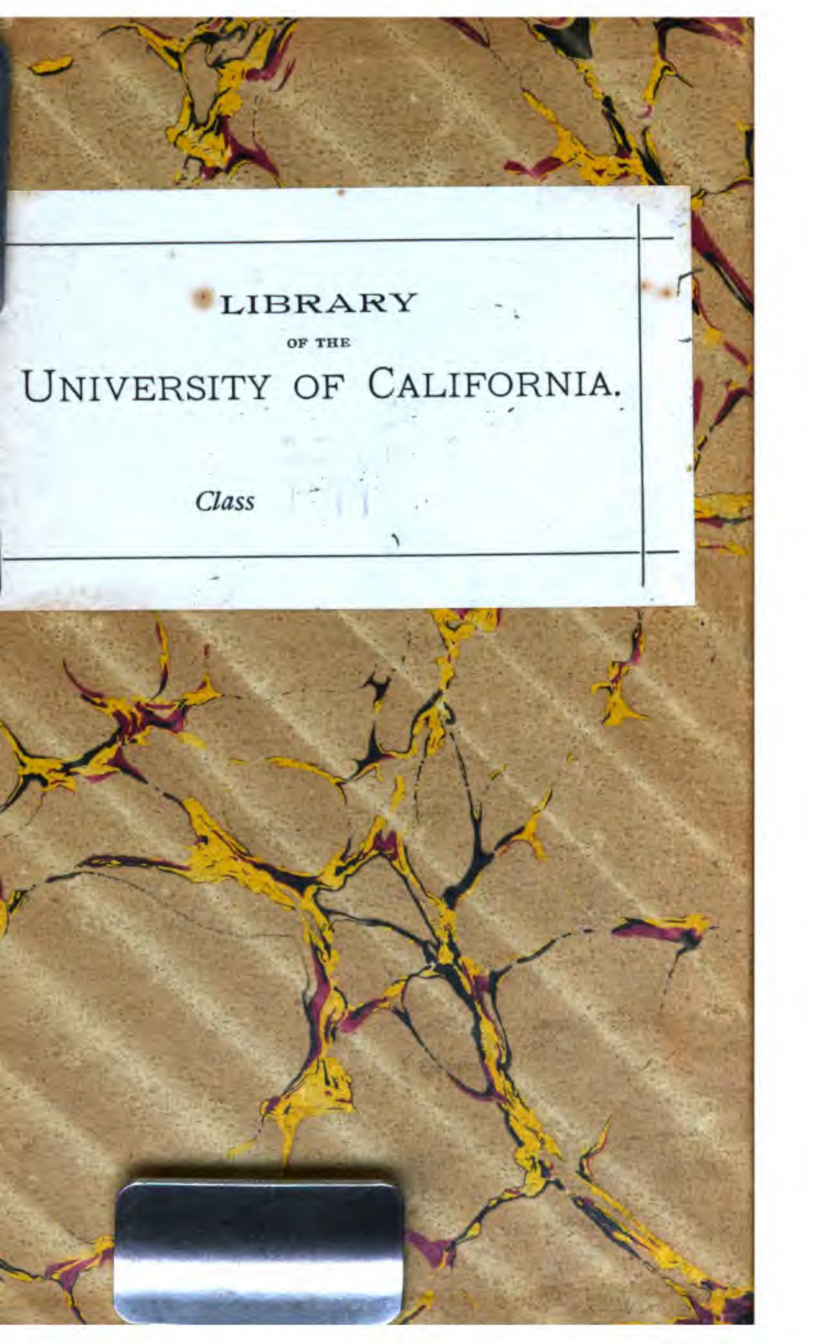

Google


UC-NRLF
$B 269 495
YB 08136


LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Class



TERQUEM REL.

L'ÉLECTORAT

POLITIQUE ET ADMINISTRA

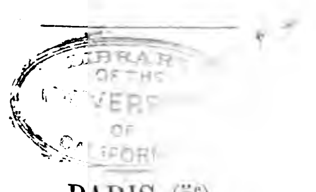
EN EUROPE

ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉ

PAR

OSCAR PYFFEROEN

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE GAND



PARIS (5e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot, 16

1903

L'ÉLECTORAT

POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

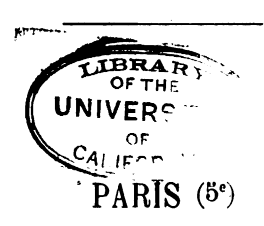
EN EUROPE

L'ÉLECTORAT
POLITIQUE ET ADMINISTRATIF
EN EUROPE

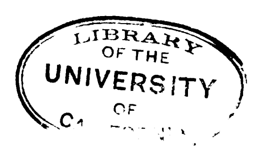
ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

PAR

OSCAR PYFFEROEN
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE GAND



PARIS (5e)
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot, 16
1903



PRÉFACE

Ce livre n'est pas écrit pour ceux qui veulent donner à l'Etat des institutions uniquement dirigées dans l'intérêt d'un parti. Il ne prétend pas davantage conseiller, même indirectement, l'adoption des formules appliquées à l'étranger.

L'auteur croit cependant que la méthode expérimentale, l'observation consciencieuse des faits, est le moyen le plus sûr d'arriver aux meilleures solutions dans les sciences politiques et sociales. Le temps n'est plus aux conceptions purement théoriques. Trop d'*a priori* philosophique, trop de prétendue logique, est aussi dangereux qu'une imitation servile d'autrui.

Faisons comme l'ingénieur consulté sur les améliorations d'outillage par un industriel avisé. Le technicien indiquera à l'intéressé les machines qui furent inventées, et celles qui ont fait leurs preuves. « Venez avec moi, dira-t-il, voir fonctionner les divers systèmes, et vous pourrez juger par vous-même des résultats. Vous aurez évidemment à tenir compte des ressources dont vous disposez, de la place que le nouveau mécanisme pourra occuper au milieu des installations déjà existantes, peut-être de l'habileté relative des ouvriers qui pourraient être préposés à la machine, et de bien

d'autres circonstances spéciales ou locales. En tout cas, après avoir vu ce que les autres ont tenté, vous serez mieux à même de perfectionner votre outillage sans compromettre votre capital ».

Raisonner ainsi, c'est faire preuve de sens pratique. Pourquoi quand il s'agit des affaires publiques serait-on moins prudent ?

*
* *

Est-il bien nécessaire d'ailleurs d'écrire encore sur le droit électoral envisagé en lui-même ? Les ouvrages de théorie pullulent autant que les commentaires de textes législatifs. Aussi n'est-ce pas ce que nous avons voulu faire.

Pour connaître les institutions, il faut les voir fonctionner. Nous ne reproduirons pas les textes, trop souvent énigmatiques pour le profane ; nous les analyserons, et nous ferons avant tout ressortir ce qui caractérise les systèmes électoraux de chaque pays, et comment ils ont été, dans un même Etat, différemment adaptés au but particulier des diverses élections.

L'uniformité du droit de suffrage est, on le verra, loin d'être réalisée. On ne peut pas même constater une évolution dans ce sens. Il serait bien téméraire d'y chercher la réalisation d'un principe de droit naturel, tant les divergences sont nombreuses et profondes. La comparaison de la législation des divers pays, mieux que tout raisonnement montre, que la plupart de nos modernes Solon n'ont vu dans l'électeur, comme leur illustre prédécesseur, que le citoyen investi d'une fonction des plus importantes pour la prospérité de l'Etat, et qu'ils ont cru nécessaire de prendre des mesures de précaution, pour que cette fonction fût convenablement remplie.

Pour les esprits superficiels, les innombrables variétés

des lois électorales paraîtront non seulement un dédale, mais un étrange mystère. Quiconque voudra se donner la peine d'approfondir quelque peu le sujet, s'apercevra aisément que toutes ces particularités ont leur raison d'être, au moins dans la pensée de leurs auteurs, et une enquête, même rapide, démontrera que les systèmes les plus simples n'ont pas toujours donné les meilleurs résultats. Les demi-savants et les politiciens sont souvent tentés de réclamer pour le droit de vote l'organisation la plus élémentaire possible. Les savants et les hommes d'Etat dignes de ce nom s'accordent, au contraire, pour réclamer des rouages plutôt compliqués ; ils désirent que le suffrage soit organisé d'après le degré de civilisation, les intérêts généraux et locaux de la nation.

L'électorat communal a trop fréquemment été négligé dans les travaux de la Science politique. Est-cè parce que les tribunes des assemblées locales ne sont pas aussi retentissantes que les tribunes législatives ? Mais elles sont dix ou vingt mille fois plus nombreuses, et dans un cercle plus étroit les élections municipales influent peut-être davantage sur le sort des particuliers en un temps surtout où les exploitations communales prennent un si grand développement.

Est-ce parce que l'électorat local n'est pas ordinairement réglé par le droit constitutionnel comme l'électorat législatif ? Mais la facilité d'autant plus grande de le modifier et de l'améliorer, le danger plus actuel, auquel il se trouve conséquemment exposé, d'être brusquement et fatalement transformé devrait préoccuper l'opinion publique.

Parmi les divers pays, il en est quelques-uns qui ont établi l'uniformité du droit électoral politique et du droit électoral administratif. Ils constituent l'excep-

tion. Rigoureusement on peut même dire que la France est seule dans ce cas parmi les grandes nations civilisées.

La plupart des législations sont, pour l'électorat communal ou plus larges ou plus parcimonieuses que pour l'électorat législatif. La Hollande, l'Allemagne, par exemple, ont moins d'électeurs administratifs que d'électeurs parlementaires. Ailleurs la proportion est renversée. Mais ce n'est point là l'effet du hasard, ni de l'arbitraire. C'est la résultante de l'organisation générale adoptée, des conceptions politiques, des principes mis à la base du droit de vote.

La Belgique suit un système en quelque sorte intermédiaire. Elle reconnaît un peu moins d'électeurs communaux que d'électeurs pour les Chambres, mais elle augmente légèrement la pluralité du suffrage. Elle donne ainsi à la fois plus et moins.

Ceux qui voudront lire attentivement ce livre seront frappés d'un fait qui prend presque la régularité d'une loi générale dans le droit politique moderne : c'est que plus la législation d'un Etat se rapproche du suffrage universel, plus il a été établi de différences entre l'électorat politique et l'électorat administratif. Les pays où le droit de suffrage parlementaire repose sur le cens ou l'habitation, comme l'Angleterre, la Hollande, l'Italie, ont plus d'uniformité électorale que l'Allemagne.

Sur cette matière aucun travail ne donne une vue d'ensemble précise et concrète de la situation actuelle. Il existe des compilations de textes, mais ici plus qu'en toute autre chose les textes sont une façade. Il faut pénétrer dans la maison pour voir comment elle est disposée et ce qui s'y passe. C'est par l'étude des faits, des statistiques, des programmes et des forces des partis, des traditions et de la valeur des hommes, des ins-

titutions connexes, que l'on peut juger de la valeur et des fruits d'une législation.

Nous n'avons pu faire ce travail d'après un plan absolument identique pour tous les pays examinés, car il n'est pas également facile d'être renseigné sur les détails des divers ménages politiques. Certains pays sont mieux fournis que d'autres en documents statistiques : ils offrent plus de renseignements positifs et précis.

*
* *

Le titre même de ce volume « L'Electorat Politique et Administratif » est emprunté à la terminologie juridique de la science italienne. Le droit français connaît moins l'expression parce que la France n'est pas encore convaincue de cette idée : que chaque électorat doit être organisé d'une manière spéciale, d'après des principes particuliers, qu'il y a là peut-être une condition *sine qua non* de l'autonomie et de la décentralisation.

INTRODUCTION

Ne voulant point écrire ici un livre de philosophie politique, mais de législation comparée, nous ne discuterons point si l'électorat est un droit ou une fonction. Cette dernière opinion paraît d'ailleurs avoir définitivement triomphé dans le domaine scientifique (1).

« Dans l'organisation de l'électorat, écrit G. Meyer, il faut avant tout avoir en vue le bien de l'Etat. Le législateur peut donc rechercher quelles sont les classes de la population capables d'exercer le droit de vote. Il serait coupable, s'il en investissait des personnes dont il y aurait lieu de craindre qu'elles pourraient en faire un usage dangereux pour l'Etat ou le bien général. La question de savoir quel est le meilleur système qui convient à un Etat, est donc une question qu'il ne faut pas trancher d'après des points de vue théoriques, mais exclusivement d'après des considérations d'opportunité politique ».

Dans la sphère du droit administratif il serait bien illogique de parler d'un droit de suffrage naturel. Toute l'organisation locale, la division en provinces, arron-

(1) Voir *Georg Meyer*. Das Parlamentarisches Wahlrecht (Berlin, Haering, 1901, p. 412) qui cite l'avis conforme, pour l'Allemagne de von Mohl, Bluntschli, Schœffle, Treischke, Merkel, et surtout de Jellinek, — pour la France, d'Esmein, — pour l'Italie, de Gaëta, etc.

dissements, communes, dépend essentiellement du droit positif. L'Etat peut, quand il lui plaît, changer la limite et la compétence de ces circonscriptions, en supprimer ou en créer de nouvelles. Peut-il être question de bâtir un droit naturel sur une organisation aussi éminemment contingente ?

D'autre part on connaît la compétence de l'Etat. Elle est en principe partout la même. Il a la plénitude des pouvoirs. Quelle est la compétence des autorités locales ? Est-elle uniformément semblable dans tous les Etats ? Non, assurément ! Comment dès lors saurait-on invoquer un droit naturel d'électorat local qui devrait être identique partout ? Ceci ne doit-il pas dépendre de cela ? Le mode de composition des assemblées locales ne doit-il pas être pratiquement adapté à leur compétence ? Tantôt l'Etat se réserve de soigner lui-même presque tous les intérêts généraux, tantôt il s'en décharge pour une notable partie sur les provinces et les communes. N'est-il pas évident qu'une composition rationnelle des autorités locales ne saurait être la même dans les deux cas ?

Le système électoral dépend d'ailleurs dans une grande mesure de la notion que l'on se fait de la commune (1). Un des plus grands penseurs du XIXe siècle,

(1) Nous ne prétendons pas ici étudier la nature de la commune au point de vue du droit public, nous renvoyons sur ce point aux savantes dissertations de *Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen*, p. 119. Freiburg, 1893. — Dr *Siegfried Brie. Theorie der Staaten Verbindungen*, Breslau, 1886. — *W. Rosenberg. Uber den begriflichen Unterschlied Zwisschen Staat und Kommunalverbände*, dans *Archiv für Offentliches Recht*, tome XIV, p. 328 à 371. — Dr *Hugo Preuss. Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*. Berlin, Springer, 1889. Il est manifeste qu'avec la centralisation croissante dans tous les Etats, les communes sont de plus en plus réduites à une activité purement économique. Le temps est passé où elles possédaient en même temps un pouvoir politique indépendant.

Taine, considérait la commune comme une société économique plutôt que politique. « Cette phrase vivifiante et décisive, écrit-il dans la *Reconstruction de la France en* 1800, les lèvres et le cœur ne savent plus la prononcer : que la société locale soit une compagnie privée. Les intéressés ne s'en soucient guère et le législateur ne l'admet pas ».

Certes la société municipale diffère des sociétés civiles ou commerciales par son caractère de contrainte qui la distingue de toute union conventionnelle. On est inscrit comme membre, tenu des obligations d'associé, qu'on le veuille ou non, par le seul motif que l'on habite tel endroit géographique, que l'on occupe ou possède des propriétés dans cet endroit.

De part et d'autre ce sont pourtant bien avant tout des intérêts économiques, pécuniaires, qu'ont à gérer les administrateurs. Seulement dans l'association forcée, tous les compagnons ou citoyens n'interviennent pas de la même manière. Les uns contribuent aux charges, les autres en sont dispensés, tout en prenant leur part de bénéfices permanents et temporaires. Ceux-ci sont les actionnaires privilégiés. Mais le plus souvent les privilèges des non-contribuables sont compensés par une participation plus active des contribuables à la gestion commune. N'est-ce pas justice ? Dans une société anonyme ou coopérative, c'est-à-dire dans une organisation où par suite de la liberté des conventions les intéressés peuvent établir les arrangements qui leur paraissent les plus conformes à l'équité et à la raison, les actionnaires qui ont versé des apports, ne laisseront jamais la direction, la souveraineté à ceux qui participent aux bénéfices sans participer aux risques. De nos jours on émet fréquemment des actions de jouissance en même temps que les actions de capital. Dans quelle

société abandonnerait-on la gestion à une majorité d'actionnaires de jouissance ? Si dans la société communale les actionnaires qui font des apports, étaient libres de régler leurs droits, de poser leurs conditions, ils demanderaient sans doute un mode de suffrage plural, et exigeraient à leur profit un nombre de voix proportionné à leurs apports.

« Quand, dit M. Taine, la nomination des gérants est livrée au suffrage universel compté par têtes, les gros et moyens contribuables y sont fraudés de leur dû et dépouillés de leur droit, dépouillés plus à fond et lésés plus à vif que le porteur ou propriétaire de mille actions dans une entreprise d'omnibus ou d'éclairage si, quand il vote dans l'assemblée générale des actionnaires, il n'avait pas plus de voix que le propriétaire d'une seule action. — Qu'est-ce donc, lorsque la société locale adjoint à son objet naturel et inévitable un objet facultatif et supplémentaire ; quand, par surcroît, elle entreprend de défrayer l'assistance publique et l'éducation primaire, quand, pour ces frais additionnels, elle multiplie les centimes additionnels ; quand le gros ou moyen contribuable paie seul ou presque seul pour cette œuvre de bienfaisance dont il ne profite pas ; quand le petit contribuable ne paie rien ou presque rien pour cette œuvre de bienfaisance dont il profite seul ; quand, pour voter la dépense ainsi répartie, chaque contribuable, quel que soit le montant de sa contribution a une voix et n'a qu'une voix. En ce cas, pouvoirs, bénéfices, allègements et dispenses, tous les avantages sont du même côté, du côté des pauvres et demi-pauvres, qui font la majorité, et qui, s'ils ne sont pas retenus d'en haut, abuseront incessamment de leur nombre pour accroître leurs avantages au préjudice croissant de la minorité aisée ou riche. Dès lors, dans la société

locale, le contribuable moyen ou gros n'est plus un associé, mais un exploité; si son choix était libre, il n'y entrerait pas; il voudrait bien en sortir, s'établir ailleurs, mais dans les autres, voisines ou lointaines, sa condition ne serait pas meilleure. Il reste donc dans la sienne, présent de corps et absent de cœur; il n'assiste point aux assemblées délibérantes; il n'a plus de zèle; il retire à l'affaire ce surplus d'attention vigilante, de collaboration spontanée et empressée qu'il eût apportée en don gratuit; il laisse l'affaire aller sans lui, comme elle peut; il y demeure ce qu'il y est, un corvéable, un taillable à volonté, bref un sujet passif et qui se résigne. — C'est pourquoi, dans les pays où la démocratie envahissante n'a pas encore aboli ou perverti la notion de l'équité, le statut local applique la règle fondamentale de l'échange équitable; il pose en principe que celui qui paie commande, et en proportion de ce qu'il paie. En Angleterre il attribue aux plus imposés un surplus de voix, jusqu'à six voix pour un seul votant (1) ».

Nous n'avons pu résister à rappeler cette page éloquente de l'éminent écrivain français. La conclusion est manifeste. Le statut d'une société privée distingue toujours entre les gros et les petits actionnaires, à plus forte raison doit-on inscrire ce principe dans les statuts de la société locale.

Il est clair que cette pluralité ou plus exactement cette proportionnalité de voix est un problème assez délicat à résoudre. Il ne comporte d'ailleurs pas partout la même solution.

On objecte que ceux-là qui ne possèdent rien ont de leur côté une situation qui ne peut être négligée.

(1) *La reconstruction de la France en 1800* : *La Vie Locale*. (*Revue des Deux-Mondes*, 1er mai 1900, p. 101 à 104).

Mais personne n'a jamais songé à méconnaître les droits non-contribuables. Seulement il importe de concilier tous les intérêts concurrents. Et si l'on prétend mesurer la participation aux affaires d'une société d'après la participation aux charges, on devra admettre une différence essentielle entre l'organisation de l'Etat et l'organisation de la commune.

Tous les citoyens, du moins tous les individus mâles, sont tenus du service militaire dans l'armée et en outre, dans certains pays, s'ils sont aisés, du service dans une garde nationale ou civique. A toute époque, dès l'antiquité et le moyen-âge les devoirs militaires ont eu pour corollaire les droits politiques. Le Souverain appelait à participer à la direction des affaires ceux qui soutenaient l'Etat de leur dévouement personnel. Il serait difficile de dire, dans l'Etat moderne, quels devoirs l'emportent en gravité, des charges personnelles ou pécuniaires, surtout dans les Etats neutres assurés d'une paix vraisemblablement aussi longue dans l'avenir que dans le passé.

Il en va autrement à la commune. Là plus de charges personnelles. Aucun conseil communal n'a compétence pour organiser des milices. Des prestations en nature peuvent encore être imposées ; mais ce ne sont que des charges purement pécuniaires, évaluées par la loi elle-même à autant de francs et centimes et payables en argent si on le préfère. Il ne reste donc que des charges locales financières. Tout se réduit à une question d'argent et c'est le grand point de ressemblance avec les sociétés économiques privées. Le conseil communal ne peut même plus établir dans certain pays, ainsi en Belgique, des impôts de consommation, des octrois. Il ne peut atteindre que la fortune et que la propriété. Deux catégories d'impositions communales sont permises : les impôts directs (centimes addition-

nels au foncier, à la patente, à la contribution personnelle, impôt sur le revenu, etc), et les taxes répondaut à des services spéciaux ou compensant des dépenses faites par la commune (taxes de voirie, prix du gaz, de l'eau, de l'éclairage, etc.).

C'est parce que les charges locales sont avant tout pécuniaires que les pays allemands ont basé l'électorat communal sur l'impôt. Nulle part ce principe « à devoirs égaux, droits égaux » n'a été appliqué avec une logique plus impitoyable. Des auteurs considèrent même que la proportionnalité de l'électorat aux charges financières est une condition indispensable de la légitimité de l'impôt (1).

« Dans un Etat moderne, dit le Dr Cassel, le problème de la représentation populaire est inséparable de celui de l'impôt. Il devient d'autant plus grave qu'il y a ici en opposition des intérêts opposés qui n'ont pas toujours pour limites la responsabilité personnelle. Il est juste que chaque classe de la population ait le droit de dire pour combien elle consent à participer aux charges publiques ».

N'est-ce pas aussi un des principes fondamentaux de la liberté politique en Angleterre : « nul n'est taxé sans son consentement », ce qui signifie bien le consentement d'une majorité de contribuables, et non de personnes exemptées de l'impôt qu'elles voteront.

En Allemagne et ailleurs, on est loin de considérer que la simple faculté de bénéficier d'un service communal donne le droit de participer à sa gestion : les assistés de la bienfaisance publique sont exclus de l'électorat malgré tout l'intérêt personnel qu'ils ont à voter les sommes destinées à la charité officielle.

(1) Dr G. Cassel. *Volksrepräsentation und besteuerung*, dans la Revue de Schäffle, *Zeitschrift für Staatswissenschaften*, 1898. p. 578.

Vouloir *à priori* l'identité des conditions du droit de suffrage et de la procédure électorale pour les assemblées administratives aussi bien que pour les assemblées politiques serait erroné, pour une autre raison encore. La sphère d'action des autorités locales est toute différente de celle des autorités centrales. Il faut tenir compte de ce fait, comme on tient compte des attributions qui leur sont confiées lorsque dans certains pays on règle l'électorat des tribunaux de commerce, des conseils des prud'hommes, des conseils de l'industrie et du travail, des conseils supérieurs du commerce et de l'industrie, du travail, de l'agriculture, etc.

Enfin la conception fondamentale du système bicaméral ne se retrouve pas à la Commune. Il n'y a point d'appel de l'assemblée communale populaire à une autre assemblée locale d'origine différente. Ce contrepoids fait défaut : les villes libres de Hambourg, Brême et Lubeck, par exception à la règle généralement adoptée, ont seules tenté de l'instituer.

Si l'on n'a de sérieuses garanties dans le droit de suffrage, on doit comme en France, chercher un correctif dans une tutelle oppressive de l'autorité supérieure, un remède pire que le mal. L'autonomie communale court alors le plus grand danger

L'exemple de l'Amérique le prouve surabondamment. Tous les auteurs américains recherchent et étudient les moyens d'améliorer la déplorable organisation municipale des grandes villes du Nouveau-Monde, livrées à la corruption électorale sous toutes ses formes. On a cependant essayé diverses méthodes pour réfréner les abus. On a eu surtout recours à ce double procédé : la mise en tutelle des communes par l'Etat, et plus particulièrement par le pouvoir législatif s'arrogeant le droit d'intervenir constamment dans les

affaires d'intérêt purement local, concernant chaque ville en particulier, — et de plus la dictature du maire, véritable président de la république municipale, élu à temps, avec les pouvoirs d'un tyran de l'antiquité, nommant à toutes les fonctions, dirigeant seul effectivement toute l'administration. Il est d'ailleurs à noter que depuis plusieurs années on voit se dessiner un mouvement d'appréhension au sujet du suffrage universel ; divers Etats de la Confédération se hasardent timidement à reviser leur constitution pour rendre plus difficiles les conditions d'électorat, exiger des conditions de capacité et même de cens.

Le souci d'adapter les institutions administratives à la réalité des besoins différentiels a, dans beaucoup de pays, amené une législation variée pour les communes urbaines d'une part, et pour les campagnes d'autre part. Il n'est pas rare de voir même les grandes villes placées dans des conditions distinctes de toutes autres. Cela rend, certes, le droit administratif prussien et allemand compliqué. Cependant cette diversité se justifie si l'on veut faire abstraction de considérations trop théoriques et tenir compte de l'infinie variété, de la complexité des situations locales. Si la simplicité n'existe pas dans les faits, faut-il nier cette diversité, l'ignorer dans les lois ? Ou ne vaut-il pas mieux approprier toujours davantage nos lois électorales aussi bien que nos lois civiles et commerciales aux relations réelles et exactes des citoyens, peser dans un plateau de la balance les charges imposées par l'Etat, les intérêts engagés par l'électeur, ses capacités et son indépendance, et placer dans l'autre plateau l'équivalent aussi exact que possible en influence électorale ?

Aujourd'hui plus que jamais les grandes villes diffèrent des petites communes. La multiplication de

leurs services, de leurs entreprises, de leurs industries, éclairage, distribution d'eaux, productions diverses ne pourrait entrer dans le cadre étroit du budget d'une petite localité rurale. Ne convient-il point d'adopter, comme le font les Allemands, à cet ensemble économique qu'est la grande ville, les principes qui servent à diriger les grandes exploitations industrielles ?

Profiter de l'expérience des autres sans négliger ni le passé ni le caractère propre de chaque pays, voilà le secret d'une bonne organisation municipale. A cet égard la **différenciation de l'électorat politique et de l'électorat administratif est une règle générale,** et si cette règle est bien comprise elle apparaît éminemment comme **un perfectionnement, c'est-à-dire un progrès dans les institutions de l'Etat.**

CHAPITRE PREMIER

L'ALLEMAGNE

Pour l'Allemagne, plus que pour tout autre pays, on se tromperait étrangement en jugeant des institutions électorales d'après le système en vigueur pour le choix des membres du *Reichstag,* du Parlement Impérial. Des **24** Etats, composant la Confédération de l'Allemagne du Nord et réunis dans le Cercle de l'Empire Allemand, *aucun* n'a pris pour ses élections nationales le système adopté pour l'Empire.

L'Electorat du Reichstag diffère de tous autres électorats politiques et administratifs en Allemagne.

Faut-il chercher la cause de cette diversité dans des motifs historiques, dans l'attachement obstiné à d'anciennes institutions, dans une sorte de routine législative qui aurait empêché la disparition d'un régime électoral antérieur à la Constitution de l'Empire ? Loin de là : car depuis l'ère impériale, la plupart des Etats ont revisé leurs lois électorales, et ils ne se sont pas inspirés du modèle impérial. C'est qu'ils ont pensé qu'il fallait adapter le droit de suffrage à la situation propre de chaque pays et l'organiser d'après la compétence respective des divers pouvoirs.

On sait qu'il y a en Allemagne, deux catégories d'assemblées législatives. Le *Reichstag*, qui représente

l'Empire et les *Landtags*, assemblées mi-politiques, mi-dministratives, tenant lieu de Parlements.

Les Etats de quelque étendue, ceux dans lesquels chaque province groupe un grand nombre de communes, ont spécialisé davantage le droit de suffrage, et constitué d'une façon plus marquée un électorat administratif distinct de l'électorat politique.

L'Allemagne est le pays-type de la diversité des systèmes électoraux.

Aussi peut-on dire qu'aucun pays n'offre l'exemple d'une plus grande diversité électorale que l'Allemagne. Et qu'on ne s'imagine pas que c'est là une situation inhérente au régime fédératif. La Confédération helvétique a, pour tous ses cantons, l'uniformité presque complète. La Confédération des Etats-Unis de l'Amérique du Nord présente aussi, dans une large mesure, la même uniformité entre les divers Etats. Au contraire, l'Allemagne a, comme l'Autriche, et plus encore que ce dernier Etat, une variété de législations électorales particulières, différant toutes de l'électoral impérial.

Le *Reichstag allemand* est élu au suffrage universel et égal de tous les citoyens Allemands, sans distinction de classes, ni d'indigénat. Le scrutin est secret et uninominal. La Constitution Allemande de 1867 et de 1871 proclame ces principes en termes exprès, alors qu'ils sont repoussés dans bon nombre d'Etats particuliers.

Le suffrage universel pur et simple a été instauré dans le nouvel Etat Confédéré au lendemain de guerres nationalistes, dans lesquelles le peuple tout entier avait contribué à la victoire. L'unité politique était la conséquence de ce concours du peuple tout entier : il était juste d'appeler tous les citoyens à en profiter dans une égale mesure, de leur donner à tous une influence

équivalente dans la composition du Parlement impérial. C'était en outre un instrument puissant pour écraser dans l'avenir, si besoin était, les résistances particularistes de l'un ou de l'autre Confédéré. Les masses, fidèlement attachées aux Souverains qui avaient fait la grandeur de l'Allemagne, se mettraient du côté de ces derniers, chaquefois qu'ils entreraient en conflit avec des associés mal domptés.

Raisons qui firent adopter le suffrage universel pour le Reichstag.

L'introduction du suffrage universel fut donc une mesure dictée par les circonstances spéciales d'il y a 30 ou 35 ans, par des causes plutôt passagères, S'il fallait reconstruire aujourd'hui l'édifice impérial, on ne se servirait probablement plus des mêmes matériaux. Au fur et à mesure que s'éloigne ce qu'on pourrait appeler l'âge héroïque, que disparaissent les grandes figures de la période de 1870, ceux à qui une situation acquise ou l'auréole de la gloire militaire assurait un siège au Parlement Impérial, les inconvénients du système adopté pour la composition du Reichstag se révèlent davantage. Le suffrage universel a longtemps donné de bons résultats, constitué une assemblée d'élite ; il se montre maintenant insuffisant, impuissant. Le niveau des discussions tend à diminuer. La valeur personnelle des députés baisse (1), et elle baisserait sans doute bien davantage, si les partis n'étaient amenés à envoyer au *Reichstag* ceux que d'autres corps électoraux ont déjà fait siéger dans les *Landtags*.

Les résultats de l'expérience.

(1) Das Wahlrecht zum Reichstage. Leipzig, Hirzel, 1895,

SECTION I. — LA PRUSSE

Les Landtags des petits Etats qui forment la majorité de l'Allemagne, ne sont guère plus importants, à raison de l'étendue du territoire pour lequel ils fonctionnent, que des conseils provinciaux ou municipaux. Plusieurs de ces Etats n'ont pas la population d'une grande ville.

Il est dès lors logique de commencer par les grands Etats, et notamment par la Prusse, l'étude de l'Allemagne. La Prusse a été le principal facteur de l'unité ; elle constitue en territoire et en population les trois cinquièmes de l'Allemagne (Prusse : 34.472.509 habitants, Allemagne : 52.279.201 hab.). Elle est à bien des égards, l'Etat-type, et sa législation électorale a servi de modèle à d'autres Etats Allemands.

I. Le Système électoral.

Différences entre l'électorat législatif Allemand et Prussien.

Entre l'électorat impérial et l'électorat prussien il y a des différences profondes, des antithèses radicales ; ni l'Empire ni la Prusse ne voudraient renoncer à ce qui caractérise leurs institutions respectives.

Les électeurs de l'Empire ont tous un droit égal, les électeurs prussiens ont une part inégale de suffrage ; ils sont divisés en classes d'après le chiffre de leurs impôts.

Le vote aux élections impériales est direct et secret, les députés au Landtag sont élus à deux degrés et au scrutin public. Il y a un député au Reichstag par 131.686 habitants (ou par 28.818 électeurs) ; au Land-

tag il y a un député par 69.186 habitants (ou 13.833 électeurs primaires).

Le système impérial date officiellement de la fondation de l'Union Germanique (1867) ; il remonte en réalité à l'éphémère Constitution Allemande de 1848-49. Le système prussien est de la même époque ; il a été introduit pour la première fois par le décret du 30 mai 1849. En ces dernières années la loi électorale prussienne a été revisée, non pour en modifier les principes, mais uniquement pour restaurer les brèches que le temps avait faites à l'édifice, pour supprimer quelques anomalies que les transformations économiques et surtout la révision des lois fiscales avaient amenées.

La différence du système électoral produit naturellement des contrastes dans la composition des deux assemblées. Au Landtag prussien, il n'y a pas un seul socialiste ; il y a moins de progressistes qu'au Reichstag ; il y a au contraire une bien plus forte proportion de conservateurs et aussi de nationaux libéraux. Le Centre est le seul parti auquel les deux régimes procurent la même puissance parlementaire.

La force des partis au Reichstag est la suivante d'après les élections de 1898 :

	au Reichstag (1)	au Landtag
1° *ministériels* :		
Conservateurs allemands.	54	147
Parti de l'Empire.......	23	57
Nationaux libéraux......	47	74
	124	278

(1) Les chiffres relatifs au Reichstag comprennent l'ensemble des députés pour la Prusse et les autres Etats allemands.

Report................	124	278
2° *Opposition* :		
3 fractions progressistes..	43	35
Parti du peuple.........	8	0
Socialistes...............	56	0
3° *Partis indépendants et divers* :		
Centre..................	110	99
Polonais................	14	14
Parti réformiste allemand.	10	0
Divers..................	32	7
	397	433

§ 1. Diversité de l'Electorat administratif.

Quelque grandes que soient les différences entre l'électorat au Reichstag et l'électorat au Landtag, plus typiques encore sont les oppositions qui existent entre l'électorat législatif et l'électorat communal à l'intérieur du royaume de Prusse.

C'est ainsi par exemple que le suffrage communal prussien est censitaire tandis que tous les citoyens, même les non-contribuables, sont admis aux urnes politiques.

Le droit administratif prussien varie de province à province, de commune à commune.

La loi électorale politique est uniforme pour tout le royaume ; le droit de suffrage local est étonnamment compliqué par les multiples variantes des lois communales. Chaque province a son organisation administrative, complètement distincte de celle des autres provinces comme des pays voisins. Dans chaque province même ne règne point l'uniformité. Les villes ont leur charte générale, les communes rurales

ont la leur. Les divergences ne portent point exclusivement sur des questions de détail. Tout est sujet à variation : le cens, le calcul de la répartition en classes, les impôts entrant en ligne de compte, la durée de la résidence, l'admission des personnes civilement incapables et des personnes juridiques, etc.

La différenciation est ici peut-être poussée trop loin ; elle va à l'extrême.

Une loi générale a été promulguée le 30 juin 1900. Elle règle la composition des classes d'électeurs pour les conseils communaux. Elle n'a pas imposé l'uniformité. L'article 1er de cette loi dit qu'elle ne s'applique qu'aux communes dans lesquelles l'électorat est basé sur les impôts directs en vertu des lois d'organisation administrative, auxquelles elle renvoie. Celles-ci sont fort différentes, au moins pour chacune des régions historiques dont l'ensemble forme le royaume actuel de Prusse.

En vertu de cet article, la loi du 30 juin 1900 ne s'applique pas à la province de Hannovre, à l'arrondissement de Sigmaringen, aux villes des arrondissements de Stralsund et de Schleswig, à la ville libre de Francfort-sur-Main, à la commune d'Heligoland.

Elle régit tout le reste du royaume, mais ne produit pas cependant partout les mêmes effets. Deux raisons empêchent des résultats uniformes.

Enumération des lois d'organisation administrative.

D'abord les lois d'organisation administrative sont multiples, et ne se ressemblent pas. Ces lois ne sont à proprement parler que des décrets royaux. Conformément au droit constitutionnel prussien, le Roi conserve la plénitude des pouvoirs exécutif et législatif, pour autant que les Chambres n'aient pas usé de leur droit de légiférer. Ces décrets ont approprié les institutions, créées par

eux, aux traditions et aux besoins propres de chaque province. Voici la liste de ces décrets :

1° Dans les 7 provinces Orientales, qui formaient pour la plupart le royaume de Prusse avant le Congrès de Vienne de 1815, le décret du 30 mai 1853 règle l'organisation communale des villes, le décret du 3 juillet 1891, celle des campagnes.

2° Les deux provinces Rhénanes sont depuis moins longtemps aux mains des rois de Prusse, leur droit administratif n'est pas encore identique.

Pour la Westphalie, les deux décrets du 19 mars 1856, concernent l'un les communes urbaines, l'autre les communes rurales.

La province du Rhin proprement dite, est régie par les décrets du 15 mai 1856 pour les villes et du 23 juillet 1845 pour les campagnes.

3° Le Schleswig-Holstein est sous l'empire du décret du 4 juillet 1892 qui ne s'applique qu'aux communes rurales, à l'exclusion du district de Schleswig, le chef-lieu de la province, et qui ne s'étend même pas à l'île d'Helgoland considérée comme une commune rurale.

4° La province de Hesse-Nassau conquise en 1866 est régie par les deux ordonnances communales du 4 août 1897, l'une s'appliquant aux villes, l'autre aux campagnes.

La loi électorale de 1900 (art. 5) renvoie expressément à ces décrets variés pour le point de savoir si l'électorat administratif sera censitaire et dans quelle mesure.

Statuts locaux

A cette différenciation résultant des décret généraux, vient se joindre une autre cause de diversité. L'art. 3 de la loi électorale de 1900 permet aux conseils communaux de modifier, dans des limites déterminées, les conditions

du droit de suffrage. C'est une adaptation du principe de la « local option », si fréquemment inscrit dans les lois anglaises. Les autorités locales sont juges de l'opportunité de déroger aux règles générales. Quel que soit le soin avec lequel on fasse une législation générale, il est toujours à craindre qu'il n'en résulte, de ci de là, des anomalies, que son application n'amène, dans des cas exceptionnels, une situation contraire à l'équité ou à l'intérêt général. C'est là encore une conception toute opposée à celle du droit français. Si la règle de l'option locale déroge à l'harmonie forcée de l'uniformité, elle sauvegarde très heureusement l'autonomie municipale et les intérêts locaux.

Des statuts locaux peuvent donc déroger à la loi électorale prussienne, moyennant la double condition : d'être votés au conseil communal par une majorité des deux tiers des votants ;

Et d'être approuvés par l'autorité administrative : le conseil de cercle pour les communes rurales, et le conseil de district pour les villes, sauf le recours de la commune et du commissaire d'arrondissement à l'autorité supérieure.

Un statut local, ainsi décrété, peut, dans les villes de plus de dix mille habitants modifier la composition des 3 classes d'électeurs, et notamment prendre comme base de la répartition, les 5/12 des impôts pour la 1re classe, les 4/12 pour la seconde, et les 3/12 pour la troisième.

Il n'était guère possible de pousser plus loin, avec la différenciation, le souci de l'opportunité, et par conséquent de l'intérêt général et local.

Il convient maintenant d'exposer de façon complète le système d'électorat administratif de la loi de 1900 et de le comparer à celui de l'électorat législatif maintenu par la loi de 1893.

§ 2. Le vote plural local

Le vote multiple est interdit aux élections politiques.

L'article 70 de la Constitution prussienne de 1850 disait que pour être électeur législatif, il fallait être électeur municipal. La règle est aujourd'hui plutôt renversée, car, tandis que tous les citoyens majeurs de 25 ans sont électeurs politiques, seuls les censitaires sont électeurs administratifs. Le suffrage des élections législatives est universel, celui des élections locales ne l'est pas.

D'après le second paragraphe de l'article 70 de la Constitution : « celui qui possède l'électorat municipal dans plusieurs communes ne peut exercer son droit d'électeur du premier degré que dans une seule commune ». D'où il suit que le vote plural, tel qu'il est pratiqué en Angleterre, est interdit en Prusse, en tant qu'il s'agit d'élections politiques ; mais il est autorisé dans les élections municipales.

Il est admis aux élections locales.

Il est de règle partout d'exiger un domicile électoral, c'est-à-dire une résidence prolongée et continue pour l'inscription sur les listes électorales. En ce qui concerne la commune cette condition est fondée sur un double motif. Il faut être attaché à la commune, connaître sa situation, les hommes qui la composent et ceux qui l'ont gouvernée, pour pouvoir faire un choix raisonnable parmi les candidats à l'édilité. Une certaine durée de domicile est encore une garantie à un autre point de vue : elle éloigne des urnes les éléments vagabonds, ceux qui n'offrent point des assurances de stabilité et ceux qui n'ont pas encore acquis un intérêt permanent, réel, dans la bonne gestion

des affaires locales. Toutefois cette double garantie, si la condition du domicile fait défaut, peut se trouver ailleurs par voie de compensation. Pourrait-on croire que les contribuables supportant la plus lourde part des dépenses communales, même s'ils n'habitent point en permanence la commune, ne se tiendraient pas au courant de ses besoins et des moyens d'y faire face, au moins autant qu'un résidant quelconque de la troisième classe ? N'ont-ils pas plus que personne intérêt à une gestion sage et prévoyante ? Pourquoi donc les exclure de l'électorat ? Songerait-on à exclure un gros actionnaire de l'assemblée générale sous le prétexte qu'il fait partie d'une autre société qui n'est en rien rivale de la première ? Qu'on veuille bien remarquer qu'il n'y a pas plus d'antinomie entre deux communes qu'entre deux sociétés privées. Ecarter *à priori* tout contribuable, si important qu'il soit, sous le prétexte qu'il prend déjà part au choix des conseillers communaux d'une autre localité, c'est se priver peut-être du concours des meilleurs citoyens, des plus expérimentés, d'une élite.

La Prusse n'a pas admis le vote plural dans le domaine politique, mais elle l'admet dans le domaine administratif. Considérant que les diverses circonscriptions du royaume aboutissent à la composition d'une seule assemblée élective, elle exclut cette forme de pluralité dans le choix des députés. Chaque commune a, au contraire son propre conseil : il ne servirait de rien, à un électeur, d'avoir un mandataire au conseil communal de telle ville, si ses principaux intérêts dépendent du conseil communal d'une autre localité dans laquelle il ne réside pas.

Conditions du vote multiple.

Ces raisons ont fait maintenir en vigueur, malgré les nombreux changements apportés à d'autres points

de la législation électorale, le décret du 30 mai 1853 concernant l'administration des villes des 7 provinces orientales :

« Celui qui est, depuis un an, inscrit dans une ville tout à la fois au rôle des contributions directes de l'Etat et à celui de la commune pour une somme supérieure à la cote de l'un des trois plus imposés parmi les habitants, peut prendre part aux élections, même s'il n'habite ou ne réside pas dans la circonscription, pourvu qu'il réunisse les autres conditions de l'électorat ».

La même disposition est appliquée aux villes de la province de Hesse-Nassau, aux villes et aux communes rurales de la Westphalie.

Le principe est en vigueur, avec une légère variante, dans d'autres parties du royaume.

Dans les *communes rurales* des 7 provinces orientales et du Schleswig-Holstein, les non-habitants sont électeurs (comme les personnes juridiques, dont il sera parlé plus loin), s'ils possèdent « un immeuble d'une étendue suffisante pour tenir du bétail en vue de l'exploitation de la terre », ou s'ils possèdent une maison, une fabrique ou quelqu'autre établissement industriel de valeur équivalente. Cette clause n'a pas été sans recevoir une interprétation assez variée d'endroit en endroit, suivant le caprice des autorités locales (1).

La loi communale rurale de la province de Hesse-Nassau s'exprime plus clairement : Est électeur quoique non habitant : « celui qui possède, depuis deux ans, dans la commune, une exploitation agricole *indépendante* ou pouvant être considérée comme telle, ou une maison, une fabrique ou un établissement indus-

(1) *Ernst Holtz*, *landrat* de Kattowitz *a*/0, Zur landgemeindeordnung in Preussen (Jahrbuch fur Gesetzgebung u. s. w. von Schmoller XV, p. 186).

triel de valeur au moins équivalente ». On considère comme exploitation équivalente celle qui paie au moins 16 marcs d'impôt foncier à l'Etat. Le Conseil provincial peut fixer cette somme au double sur la proposition du comité du Cercle.

La province du Rhin fait exception au principe. Elle n'admet pas, en général, que ceux qui n'habitent pas la commune puissent y être électeurs. Toutefois le conseil communal peut, à titre exceptionnel et par décision individuelle, appeler à l'électorat ceux qui réunissent des aptitudes ou méritent une confiance spéciales. Ils perdent ce droit s'ils aliènent plus de la moitié des immeubles qu'ils possèdent dans la commune.

Vote par représentant.

La conséquence nécessaire de l'exercice du vote plural, ou plutôt la condition indispensable à l'usage efficace du droit de vote multiple, est l'autorisation de voter par représentant. Il est permis aux électeurs habitant hors la commune de donner procuration à un autre électeur communal (1).

§ 3. Le vote censitaire local

Conditions du droit de suffrage local.

Cinq conditions sont requises, comme garanties conservatrices, de l'électeur communal en Prusse. Les mêmes conditions sont exigées pour la collation des nombreuses fonctions municipales non rémunérées. Il faut : 1° Etre Prussien ou Allemand, suivant les provinces. 2° Etre âgé de 24 ans; 3° Avoir un foyer

(1) *Schœn*, Das Recht der kommunalverbände in Preussen. Leipzig, Brockhaus, 1897.

indépendant (einen eigenen Hausstand besitzen). Ceci exclut les fils de famille habitant chez leurs parents, les domestiques demeurant chez leurs maîtres, les *Schlafstellen miether*, locataires à la nuit. Ceux qui logent en garni peuvent être électeurs. 4° Ne pas être assisté. 5° Payer le cens.

Exclusion des assistés.

La quatrième de ces conditions exclut ceux qui ont reçu des secours de la bienfaisance officielle, et ceux qui ont été hébergés dans un hôpital considéré comme public.

L'exclusion des assistés est générale en Allemagne; elle ne frappe que les individus secourus par l'assistance publique, et non les personnes favorisées par la bienfaisance privée ; il sont rayés de toutes les listes électorales, tant pour le Reichstag et les Landtags que pour les conseils communaux. Toutefois l'interprétation donnée à cette clause n'a pas été la même partout. Le *Deutsche Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit* a fait une enquête pour savoir dans quels cas le chef de famille est exclu de ce chef. Des données ont été recueillies se rattachant à 109 villes et 87 localités rurales, des divers pays allemands. On a constaté que l'autorité communale a l'appréciation libre, et que les règles suivies varient plus ou moins notablement (1). Tandis qu'à Berlin on cherche à éluder la loi en réadmettant, par exemple, à l'électorat ceux qui remboursent les frais d'hôpital et même ceux qui sont en retard d'effectuer ce remboursement, ailleurs le conseil communal s'oppose à la moindre concession.

Raison d'être du cens.

L'électorat local est resté censitaire. La loi de 1900 art. 5, maintient expressément en vigueur, sur

(1) Soziale Praxis V, p. 1338.

ce point, les dispositions antérieures. Ce sont les raisons classiques des théoriciens du droit qui ont fait préférer le système censitaire. « Il est du plus grand intérêt (1) d'empêcher que l'administration communale ne soit dominée par les éléments nomades ouvriers du degré inférieur. Il ne peut être question de les admettre à l'électorat. Car si on peut arguer qu'ils interviennent pour partie dans les charges de l'*Etat*, comme tout autre citoyen, leur part dans les charges de la commune est de loin dépassée par les dépenses qu'ils occasionnent, notamment pour l'enseignement et la bienfaisance. Il est évident que l'on ne peut attendre, de l'intrusion de pareils éléments, une administration s'inspirant de points de vue supérieurs et de principes rationnellement progressistes, mais uniquement la poursuite d'avantages et d'intérêts égoïstes. Il est à peine nécessaire de montrer les dangers d'une loi qui donnerait à ces masses l'influence décisive dans les affaires communales ».

La condition de cens était donc nécessaire, si l'on voulait empêcher le corps électoral, du moins celui de la 3e classe, d'être écrasé par les pauvres (2). Quelle en serait la limite. Il ne pouvait s'agir de n'admettre que les seuls propriétaires. Il y avait de sérieux inconvénients à prendre un taux uniforme. Le législateur devait néanmoins indiquer sa volonté : il l'a fait en établissant en quelque sorte un minimum et un maximum, en prenant une base générale dont il permet de s'écarter exceptionnellement et dans une mesure déterminée.

(1) Holtz, dans *Jahrbuch für Gesetzgebung*, XV, p. 186.
(2) Sur 5.989.538 électeurs législatifs, 2.713.622 ne paient pas d'impôts à l'Etat.

Minimum du cens.

Cette condition est ainsi formulée par la loi : il faut avoir payé ses impôts communaux, c'est-à-dire n'être point en retard vis-à-vis du receveur municipal ; et il faut en outre se trouver dans l'un des cas suivants.

1° Ou posséder une habitation, en qualité de propriétaire ou d'usufruitier sur le territoire de la commune. La possession d'écuries, d'échoppes ou de constructions quelconques ne suffit pas : ce doit être une habitation réelle.

2° Ou exercer comme patron ou artisan indépendant une industrie permanente, — ce terme exclut le colportage, — et en faire la principale source de ses revenus. Dans les villes de plus de 10.000 habitants, ne sont réputés patrons indépendants que ceux qui ont au moins deux ouvriers ou aides. Celui qui se trouve dans ces conditions doit, pour exercer l'électorat, en faire la demande et payer la taxe de citoyenneté. Toutefois la commune peut le forcer à se faire inscrire comme électeur, après trois ans, sans frais pour l'intéressé en ce cas.

3° Ou payer un impôt sur le revenu à l'Etat, ou être inscrit fictivement pour une taxe d'impôt de 4 marcs au moins. Ceci implique un revenu imposable de 660 marcs ainsi qu'on va le voir.

Abaissement du cens en 1900 par suite des réformes fiscales.

Jusqu'en 1873 le cens électoral local était d'au moins 12 marcs d'impôts directs de l'Etat. Il fut abaissé à 6 marcs par la loi du 25 mai 1873. La loi de 1900, en le réduisant à 6 marcs n'étendait pas, à la vérité, le droit de suffrage. Elle ne faisait que mettre les lois électorales en harmonie avec la nouvelle législation fiscale. La loi d'impôt sur le revenu a exonéré les petits revenus. Pour ne pas enlever tout droit électoral administratif aux classes inférieures on a

d'abord diminué le taux du cens, ensuite admis une nombreuse catégorie de censitaires fictifs. Les revenus de 660 à 900 marcs sont exempts de l'impôt d'Etat, mais on leur attribue une cote fictive de 4 marcs. Cette cote sert de base à la perception de divers centimes additionnels pour les services communaux et locaux (scolaire, paroissial, etc.). Elle est aussi, et à ce titre, computée pour l'attribution du droit de suffrage.

Quatre marcs d'impôt d'Etat sur le revenu, impôt réel ou fictif, voilà donc le cens électoral à la commune, au moins en règle générale.

Des dérogations sont permises.

Exceptions.

Dans les communes où le cens était auparavant encore supérieur à 6 marcs, la loi ne le réduit pas à 4, mais à 6 marcs ; tel est le cas pour les communes des provinces rhénanes (1). Encore ces communes peuvent-elles, par des statuts locaux, admettre à l'électorat tous ceux qui ont un revenu de 900 marcs.

Dans les communes rurales des sept provinces orientales, il faut avoir au moins un revenu de 900 marcs, ou si l'on n'a qu'un revenu de 660 à 900 marcs, payer des impôts communaux (l'impôt fictif ne suffit donc pas en ce cas).

Déjà avant la loi de 1900, les grandes villes avaient

(1) Voici quelques éléments de comparaison qui permettent de juger l'influence que produisit l'abaissement à 6 marcs du cens électoral dans les villes du Rhin.

Cologne	le nombre d'électeurs a passé de	18.612	à	25.278
Dusseldorf	»	7.831	»	10.534
Elberfeld	»	7.370	»	11.157
Barmen	»	6.263	»	9.913
Crefeld	»	6.416	»	7.531
Aix-la-Chapelle	»	6.878	»	9.776

usé de la faculté de réduire le cens électoral par voie de statut local. Elles avaient appelé à l'électorat les citoyens payant 4 marcs de l'impôt sur le revenu, ou même 3 marcs fictifs. Breslau, entr'autres, avait pris cette décision à la majorité de 65 voix contre 4 (27 conseillers étaient absents et un s'abstint). 15.000 personnes avaient eu, par là, accès aux urnes. Dans les discussions relatives à cette extension, le bourgmestre déclarait (1), au nom du collège, qu'il n'était pas partisan d'un suffrage direct et égal pour la commune, parce que les uns décideraient tandis que les autres n'auraient plus qu'à payer. Quelques-uns voulaient abaisser le cens jusqu'à 2 marcs 40 pf. ; on leur fit observer que semblable proposition ne serait pas ratifiée par le Gouvernement, et ils la retirèrent.

Influence du cens sur la composition du corps électoral.

Le cens, dont nous venons d'indiquer le montant, constitue une différence profonde entre l'électorat politique et l'électorat administratif. Il réduit de 5 à 3 la proportion des électeurs politiques et administratifs. Il y avait en 1893 d'après une statistique d'ensemble dressée pour 114 villes 1.148.577 électeurs législatifs dont 686.928 seulement étaient électeurs communaux. La différence provient du nombre de tous ceux qui sont des Prussiens « indépendants », non secourus par la bienfaisance politique, jouissant de leurs droits civils et politiques, âgés de 24 ans, mais qui ne remplissent pas les conditions de cens. Ils sont rangés pour les élections du Landtag dans la troisième classe en vertu l'art. 12, al. 3 de la loi du 29 juin 1893 (2).

(1) Soziale Praxis, V, p. 692.

(2) Voir le texte de cette loi dans *Vade mecum für die Preussischen Landtagswahlen*, par Regio Montanus, Berlin, Heymans, 1898, p. in-18, 5.

L'influence du cens est encore plus sensible si l'on examine séparément les diverses classes dont il sera parlé plus loin. Tandis qu'au total les électeurs communaux sont les 3/5 des électeurs généraux, ils ne sont que le 1/3 dans la première classe et la moitié dans la seconde. Nous reproduirons d'ailleurs plus loin d'autres chiffres qui permettront la comparaison.

Taxe du Droit de cité.

La loi du 14 mai 1860 autorisait en outre les communes à percevoir un droit d'inscription, *Bürgerrechtsgeld*, préalable à l'exercice de l'électorat. D'après une statistique de 139 villes, 15 percevaient un pareil droit de cité, fixe dans les unes, progressif dans les autres. Ce droit variait de 5 à 90 marcs.

*
* *

§ 4. Le vote par classes

Les électeurs prussiens votent par classes, mais la division du corps électoral ne se fait pas d'après des règles complètement uniformes pour les élections politiques et pour les élections locales.

Pour la compréhension de ce qui suivra, il importe d'exposer d'abord les grandes lignes du système, qui sont aussi les traits communs des deux élections.

Justification du système.

Les électeurs sont divisés en trois classes, d'après l'ordre d'importance de leurs contributions. Ce système n'est que la conséquence logique du principe du cens. Les auteurs l'ont justifié plus aisément pour la commune que pour l'Etat : « Aussi longtemps qu'on n'aura pas trouvé un système qui proportionne exacte-

ment les droits publics aux charges publiques, on aura raison, lorqu'il s'agit de mesurer les droits, de s'en tenir aux charges matérielles de l'impôt, qui sont les principales, dans les limites étroites de la commune ; un système qui permet un tel criterium semble donc recommandable et juste (1) ». Si l'on admet que les droits communaux sont un corollaire des obligations communales, on doit en déduire que la quantité des droits doit aussi correspondre à la quantité des obligations, que ceux qui contribuent pour un import plus élevé doivent aussi avoir une part plus grande dans le choix de l'administration qui établit les impôts et administre la fortune communale (2).

Le système des trois classes a été essayé dès 1843 dans les provinces rhénanes. Il est devenu depuis lors général en Prusse.

Division en classes d'après les impôts payés.

L'influence individuelle de chaque électeur est donc proportionnée à ses charges. A cet effet on dresse pour chaque commune la liste de tous les électeurs, en les rangeant dans l'ordre des sommes payées par eux en contributions. Les contribuables les plus imposés sont inscrits dans la première classe, jusqu'à ce que l'ensemble de leurs contributions représente le tiers des impôts payés dans la commune. Les électeurs suivants, les plus imposés de ceux qui restent, constitueront la seconde classe ; celle-ci aussi doit représenter un tiers des impôts. Les électeurs les moins imposés, payant ensemble le dernier tiers des impôts, font partie de la troisième classe.

(1) *Jahrbuch für Gesetzgebung.* XV ; Holtz, p. 187.

(2) Schœn. *Das Recht der Kommunalverbände in Preussen,* Leipzig. Brockhaus, 1897, p. 36 ets uiv.

Chaque classe a une force électorale équivalente. Il s'en suit qu'il n'est pas indifférent d'appartenir à une classe plutôt qu'à une autre. Le nombre des électeurs de la première classe est évidemment moins nombreux que celui de la seconde, celle-ci est moins fournie que la troisième. Il faut moins de gros contribuables, pour arriver au total d'un tiers, si l'on additionne de gros chiffres que si l'on aligne de petites sommes. Supposons que le total des impôts payés dans une commune soit de 3.000 marcs, ou de mille marcs par classe. En prenant les plus forts imposés, une dizaine suffira vraisemblablement pour parfaire le chiffre et constituer la première classe. Après eux les plus imposés, sont déjà de moins forts contribuables, il en faudra réunir bien davantage pour arriver au total de mille marcs, et clore la liste de la seconde classe. Enfin les petits contribuables, ceux notamment de 6 marcs ou un peu plus, devront être beaucoup plus nombreux pour représenter mille marcs d'impôts.

Valeur du vote dans chaque classe.

Comme chaque classe intervient exactement pour un tiers dans la composition du conseil communal ou du Landtag, tandis que le nombre des électeurs n'est pas le même dans chaque classe, l'électeur des classes peu nombreuses, c'est-à-dire des classes supérieures, est plus favorisé. Ainsi supposant qu'il y ait 10 électeurs dans la 1re classe, 30 dans la 2e et 150 dans la 3e, chacun des dix électeurs de la première classe a une puissance électorale égale à $\frac{1}{3 \times 10}$; celui de la seconde a $\frac{1}{3 \times 30}$; celui de la troisième à $\frac{1}{3 \times 150}$.

Par ce moyen le législateur a atteint son but : proportionner la participation de l'électeur dans le choix des

administrateurs publics à leur part dans les frais de l'administration. Entre les trois classes il y a une hiérarchie dynamique qui réalise cette idée.

Impôts computés pour la répartition en classes.

Pour ne pas compliquer cet exposé, nous avons omis jusqu'à présent de dire quels impôts sont computés pour le classement des électeurs. Les règles relatives à ce point marquent déjà une différence entre l'électorat politique et l'électorat administratif.

Entrent en ligne de compte les seuls impôts directs, sans distinction entre les impôts de l'Etat, de la commune, du Cercle, de l'arrondissement ou de la province. Quand il s'agit de dresser les listes des élections communales, on ne peut pas prendre en considération les impôts fonciers et industriels perçus dans des communes autres que celles où l'électeur vote. Au contraire pour les élections politiques on a le droit de faire inscrire sur la liste, et calculer dans le classement, les impôts directs que l'on paie dans d'autres communes. L'intéressé doit en faire la demande dans les trois jours de délai accordés pour les réclamations concernant la confection des listes.

Impôt sur le revenu dû à l'Etat.

L'impôt qui exerce le plus d'influence dans le classement des électeurs est l'impôt sur le revenu dû à l'Etat. Or cet impôt, plus que tous autres, a été révisé dans un sens très démocratique, dont le contrecoup a été, à l'opposé, très ploutocratique sur la puissance électorale des contribuables. Une revision des lois électorales devint nécessaire pour rétablir l'équilibre : de là les lois de 1893 pour les élections du Landtag, de 1900 pour les élections communales.

Dès avant la réforme financière de 1891, tous les

impôts qui entrent en ligne de compte pour le vote avaient été sensiblement modifiés dans le sens du dégrèvement des petits et de l'aggravation des charges des classes aisées et riches. Le nombre des électeurs de la première et de la seconde classe diminuait constamment.

Révision démocratique de 1891.

La loi du 24 juin 1891 dégreva notablement les petits revenus jusqu'à 7.000, même jusque 8.500 marcs ; elle calculait, en outre, au père de famille, 50 marcs de revenus en moins pour tout enfant âgé de moins de 14 ans. Cela exonérait complètement pour l'année 1893-94, 159.381 contribuables et en faisait passer 561.975 dans une classe inférieure. D'autre part les gros revenus devenaient plus imposés.

En outre les personnes possédant un revenu de plus de 3.000 marcs étaient à l'avenir tenues de le déclarer, ce qui aggravait leurs charges. La proportion des personnes taxées pour un revenu de plus de 30.000 marcs se trouvait doublée du coup.

A côté de l'impôt sur le revenu celui sur l'industrie a aussi de l'importance électorale, et produit des effets analogues : déchargeant les petits et surgrevant les grands. L'exemption de tous les revenus inférieurs à 1.500 marcs exonérait complètement environ la moitié des anciens imposés. Ceux qui restaient frappés, payaient bien davantage qu'auparavant, surtout les gros.

Modifications pour atténuer l'exagération du système.

Cette révolution fiscale rendait nécessaire une revision des lois électorales. Elle eut lieu d'abord pour les élections du Landtag, par la loi du 29 juin 1893. La nouvelle loi établit trois règles destinées à atténuer le caractère ploutocratique qu'avait pris à la longue le système des classes.

La principale réforme de 1893 consista à considé-

rer, au point de vue électoral, comme payant encore l'impôt, ceux que la loi fiscale venait d'exonérer. Aux électeurs ne payant pas l'impôt sur le revenu à l'Etat, on compte, pour le classement, un impôt fictif de 3 marcs, sans qu'ils puissent néanmoins être rangés dans une autre que la 3e classe. Cette règle avait pour résultat d'augmenter la somme d'impôts de la circonscription, et conséquemment le quotient du tiers revenant à chaque classe. Dès lors il fallait plus de contribuables pour parfaire dans les deux premières classes le quotient ainsi artificiellement élevé. On décongestionnait la troisième classe, du moins en partie (1).

Malgré ces mesures le nombre des électeurs diminuait dans la première classe, se gonflait de plus en plus dans la troisième. Berlin en offre un exemple. Il y avait dans cette ville en 1880 : 2.20 0/0 d'électeurs dans la 1re classe, 10.10 0/0 dans la deuxième, 87.70 0/0 dans la troisième. Par une progression constante, ces chiffres étaient tombés ou montés respectivement en 1899 à 0.24, 2.41 et 97.35 0/0.

D'autres villes offraient des exemples analogues (2).

De 1890 à 1895, dans toutes les villes, à peu près sans exception, on constatait une forte diminution des électeurs des deux premières classes.

Cette disproportion excessive fournissait une arme facile aux adversaires du système des classes. Si l'on ne rétablissait pas un meilleur équilibre, tout l'édifice électoral menaçait de crouler sous les coups de pioche de ceux qui le voulaient démolir.

Ce n'était pas seulement l'écart trop considérable

(1) Paul Hirsch. *Zur reform des kommunalrechts in Preussen* (*Neue Zeit*. 1899-1900, n° 32, p. 140 et suiv.).

(2) Voir les chiffres cités par la *Sociale Praxis*, IV. p. 865 pour Cologne, Aix-la-Chapelle, Burtscheid, Clèves, Duren, etc.

entre le nombre des électeurs des diverses classes qui blessait le sentiment public, c'était aussi la disproportion véritablement outrée à laquelle on aboutissait en comparant les diverses circonscriptions électorales.

Anomalies de la division en 3 classes

A Aix-la-Chapelle on était dans la troisième classe avec 449 marcs d'impôts, à Gladbach avec 564 marcs, à Dûren il fallait payer 952 marcs pour arriver à la seconde classe, à Cologne 640,84, à Charlottenbourg, 745,03, à Essen 1.182,60. Il n'était donc plus vrai de dire, comme le député du Centre, M. Bachem, en 1893, que la seconde classe représentait les classes moyennes, et la troisième la grande masse du peuple vivant de son travail (1).

Pour atteindre à la première classe il fallait payer

en 1899, à Berlin :	8.330 80	marcs d'impôts
à Aix-la-Chapelle	2.306	»
à Gladbach......	3.246	»
à Dûren.........	17.566	»

Dans cette dernière ville le plus imposé payait 100.831 marcs d'impôts directs : on voit que l'excès des impôts avait de singulières conséquences politiques. A Essen, ville d'environ 100.000 habitants, il arriva qu'un électeur se présenta seul dans la première classe : son influence égalait celle des 2.000 votants de la 3e classe. Les statistiques d'une élection postérieure établissent qu'il y avait dans :

la 1re classe	4	inscrits	et	2	votants.
« 2e «	353	«	«	243	«
« 3e «	1.297	«	«	5.367	« (2).

(1) *Neue Zeit.*, 28 septembre 1901. August Erdmann. Zentrum und Wahlrecht, p. 812.

(2) Municipal Government in Continental Europe. bij Albert Shaw, New-York. The Century Co 1895, p. 310. — M. Edmund

Ce n'était plus un gouvernement de contribuables, mais de gros contribuables, et il était dangereux de prolonger cette situation abusive.

Revision de la loi électorale politique.

Le gouvernement prussien sut le comprendre. Il vit que, dans un intérêt de justice, il convenait de diminuer le caractère de ploutocratie excessive de la loi électorale Il tacha de faire un départ équitable, il accorda quelques concessions pour enlever à l'opposition son principal grief. En fait il rétablit simplement, entre les trois classes, la proportion initiale, celle qui existait en 1853 lorsque le système fut institué dans les communes.

Dans les discussions du Landtag prussien (1), les socialistes, par intérêt électoral, revendiquèrent le suffrage universel et égal. Le gouvernement déclara qu'il fallait maintenir dans leurs grandes lignes les anciennes bases et il n'hésita point à affirmer qu'il voulait ainsi opposer une digue au socialisme, empêcher les socialistes de s'emparer de tous les conseils communaux des grandes villes. Il ne faut pas, disait-il, encourager les meneurs. Les ouvriers s'apercevront qu'ils ne doivent pas chercher leur profit dans la lutte des classes, mais dans l'accord et l'union.

Il est vrai, ajoutait-il, que déjà des socialistes ont été élus et qu'ils ont fait preuve de capacité sans trop se laisser dominer par l'esprit de parti politique. Mais ce serait autre chose s'ils étaient plus forts ; ils accentueraient leurs tendances, comme ils l'ont fait dans leurs syndicats.

James dans sa monographie de la ville de Halle donne également des chiffres intéressants, semblables à ceux cités plus haut pour d'autres villes.

(1) *Soziale Praxis*, XI, p. 115.

La seconde classe, d'après le parti du Centre, aurait du revenir au *Mittelstand*, aux classes sociales moyennes ; cela aurait mieux valu pour elles qu'une taxe sur les bazars, et ce n'aurait pas été du reste, un si grand malheur si les socialistes triomphaient dans la troisième classe. Le ministre répondit que les classes moyennes seraient sous la dépendance des socialistes, car déjà dans 43 villes et 405 villages, ils étaient entrés au Conseil Communal (1). C'est pour plaire au Centre que le gouvernement admit l'adjonction des contribuables non imposés sur le revenu, mais inscrits pour un impôt fictif de 3 marcs. En les additionnant au total on laissait quantité d'électeurs monter de la troisième classe dans des classes supérieures.

La 2e classe doit représenter les classes moyennes.

Les progressistes du Landtag, faisant cause commune avec les socialistes non représentés dans cette assemblée, rejetaient en bloc le système des classes. Les conservateurs étaient opposés à tout changement, même aux atténuations proposées par le Gouvernement. Les députés nationaux libéraux approuvèrent le projet et leur appoint fut décisif au vote.

L'idée dominante de faire de la seconde classe le collège des classes moyennes a été particulièrement poursuivie dans la seconde loi électorale, celle qui s'applique aux votations communales et qui fut votée en 1900.

Pour faire disparaître les anomalies que la loi de 1893 n'avait pu effacer complètement, les mesures sui-

(1) Ils dominaient parfois complètement la troisième classe ; et ils disposaient dans quelques communes de la moitié ou des 7/10 des voix au conseil communal.

vantes furent prises. Dans les communes de plus de dix mille habitants tout électeur payant plus de la moyenne des contributions à charge des contribuables de la commune doit être inscrit dans l'une des classes supérieures.

Revision de la loi électorale communale.

La moyenne des contributions payées dans une grande ville était toujours notablement inférieure à la dernière cote d'électeur de la 2e classe.

a) Les contribuables payant la moyenne ne sont plus dans la 3e classe.

D'après les calculs qui avaient servi à l'élaboration du projet de loi, cette clause de la moyenne augmenterait environ de 2 à 3 0/0 le nombre des électeurs de la 2e classe dans les villes.

C'était donc une disposition véritablement démocratique ; elle diminuait le nombre des électeurs de la 3e classe; elle augmentait l'influence individuelle de chacun d'eux (1). Mais cette moyenne aurait pu être artificiellement modifiée si l'on n'avait eu soin de stipuler qu'en la calculant il ne serait pas tenu compte de ceux qui ne paient pas l'impôt sur le revenu de l'Etat, et des autres électeurs pour lesquels on inscrit des impôts fictifs.

b) Ceux inscrits en vertu d'un impôt fictif seront toujours dans la 3e classe

Grâce à ces mesures, on a réparti, en général, dans la seconde classe, ceux qui paient 40, 30 ou même 20 marcs d'impôts.

Malgré cette atténuation, il pourrait se faire que la répartition par tiers ne répondit pas aux besoins de certaines situations locales, peut-être exceptionnelles.

Aussi le législateur a permis aux conseils communaux

(1) *Neue Zeit.*, *l. c.*, p. 147.

de modifier, pour leur ville ou leur commune respective, les règles générales de la loi.

Deux dérogations peuvent être décrétées par voie de statut local.

Les conseils communaux sont juges de l'opportunité d'une mesure exceptionnelle que la loi leur permet de prendre. Ils peuvent par des statuts locaux décider que ce transfert dans une classe supérieure à la troisième ne s'accomplira qu'au profit des électeurs payant 50 0/0 de plus que la moyenne.

c) Des statuts locaux peuvent déroger.

Dans tous les cas la première classe doit avoir moins d'électeurs que la seconde. Si l'application de la règle de la moyenne augmente le nombre des électeurs des deux premières classes, on rétablit la proportion de la manière suivante : on divise par moitié la masse des contributions payées par tous les électeurs des deux classes ; la première classe doit supporter la moitié de ce nouveau total.

La hiérarchie des classes doit toujours être maintenue.

La règle de la moyenne n'est appliquée par la loi qu'aux villes de plus de dix mille habitants. Son application aux communes plus petites eût pu produire de singulières anomalies. Il aurait pu se faire que l'admission, dans la seconde classe, des contribuables dépassant la moyenne, ne laissât plus qu'un nombre restreint d'électeurs dans la troisième. Celle-ci serait devenue la classe privilégiée. Supposons une commune rurale de 100 paysans très aisés et de 10 petits contribuables. Semblable résultat n'est guère à craindre dans les villes de quelque importance.

Une seconde dérogation, même plus grave aux principes de la division tripartite, autorise les conseils communaux à modifier les bases de la classification normale,

3.

d) La division par tiers peut être remplacée par une autre division tripartite.

Il leur est permis de décider qu'au lieu d'arrêter la liste des électeurs de la première classe au tiers des contributions totales, on descendra jusqu'aux 5/12; les électeurs de la seconde classe continueront à supporter un tiers des charges pécuniaires (les 4/12) ; et dans ce cas les électeurs de la troisième classe supporteront seulement 3/12. Ce mode de répartition accroît quelque peu le nombre des électeurs de la première classe au profit de la troisième. Toutefois la loi ordonne de respecter toujours la progression des forces électorales. Les électeurs de la première doivent toujours être moins nombreux que ceux de la seconde classe ; celle-ci doit compter plus d'électeurs que la troisième.

Telles sont les modifications que la loi électorale communale apporte au système des classes, sans rien modifier aux règles de la répartition pour les élections du Landtag. Pourquoi ce manque d'uniformité ? Elle s'explique parce que les anomalies du système se corrigent aux élections parlementaires par les résultats d'ensemble des diverses régions du pays. Dans une commune, la circonscription est au contraire trop étroite pour qu'on puisse espérer une compensation.

Résultats normaux du système.

M. Evert a montré que les conséquences ne sont pas, somme toute, si inégales (1).

En prenant séparément chaque bureau de vote, on n'en trouve, sur 24.130 que 575, soit 2 0/0, dont les électeurs primaires payant 300 marcs d'impôts ou davantage (ayant un revenu de 10.000 marcs) ne

(1) XVIIe Ergänzungsheft Zur Zeitschrift des Konglich Preuss. Stat. Büreaus, 1895.

soient point électeurs d'une des deux premières classes.

En sens inverse, le nombre des bureaux dans lesquels un impôt de 10 marcs est le plus élevé de la seconde classe, n'est que de 234, soit 1 0/0, et cela se présente dans les communes rurales des provinces orientales, où, à raison de la pauvreté de la région, les prestations personnelles sont peu importantes.

Les cas anormaux sont donc plutôt rares. Dans 497 bureaux de vote primaires, dont 5 bureaux urbains, les électeurs de la 3e classe ne payaient pas plus de cinq marcs ; et dans 3.257 bureaux, principalement en Silésie et dans la province rhénane, dont 336 bureaux urbains, les électeurs de la 3e classe ne payaient pas plus de dix marcs.

Les villes et les campagnes.

Dans les 2/3 des bureaux urbains le premier électeur de la troisième classe ne paie pas plus de 75 marcs ; et dans les trois cinquièmes, des bureaux de campagnes, le plus imposé de la troisième classe ne paie pas plus de 30 marcs. Tout électeur payant plus que ces sommes pouvait donc, dans la majorité des cas, voter dans la seconde ou la première classe.

Dans les campagnes la seconde classe comprend bien les revenus moyens, ceux de 1.000 à 2.400 marcs ; dans les villes ce sont ceux de 1.800 à 5.000 marcs qui forment la majorité de la seconde classe, et si ces limites sont parfois dépassées, il y a aussi compensation dans l'autre sens.

Il y a, ainsi, indirectement, un cens différentiel qui s'établit pour les villes et les campagnes, répondant plus ou moins adéquatement à la diversité des situations.

Le nombre des électeurs des deux premières classes est moins élevé dans les communes industrielles que

dans les autres, dans les grandes villes que dans les petites.

Dans certaines communes rurales ou industrielles, un seul électeur représente quelquefois la première classe. Il a alors véritablement un droit de nomination.

Pour les élections communales cela aurait un grave inconvénient, parce que l'élection est directe. L'inconvénient disparaît aux élections du Landtag parce que, comme il sera dit plus loin, elles sont à deux degrés, Le droit de l'électeur du premier degré se borne à nommer un délégué qui sera mêlé à tous les autres délégués des divers bureaux de la circonscription. Sa voix, s'il ne fait pas partie de la majorité, sera sans valeur réelle. S'il s'agissait d'une élection locale, l'électeur nommerait à lui tout seul le tiers du conseil. On ne peut pas oublier que les habitants d'une localité attachent souvent plus d'importance à leur représentation locale qu'aux élections générales; la première engage leurs intérêts immédiats ; les secondes ne leur donnent qu'une faible participation dans la gestion de l'Etat.

Les impôts qui entrent en ligne de compte sont, pour la plupart (50 à 60 0/0), des impôts directs locaux (de la commune, des provinces, des cercles et des districts de régence). Cette proportion est encore plus forte dans les localités industrielles des campagnes.

La classification, faite d'après les bases indiquées, peut encore avoir des résultats très divers suivant qu'elle est appliquée à des groupes plus ou moins considérables. Or pour le Landtag les listes sont dressées par bureaux de vote ; pour les votations communales, tous les électeurs communaux sont inscrits sur une seule liste. Dans le premier cas l'influence d'une personne se fait bien plus vivement sentir sur les autres, et l'électeur

d'un quartier se trouve souvent sensiblement mieux loti que celui d'une section voisine, dont la somme d'impôts est la même. On sera plus aisément de la première classe dans un quartier pauvre que de la seconde dans un quartier riche. A l'opposé de cette règle aux conséquences anormales, les bureaux de vote établis par le collège pour les élections municipales n'ont aucune influence sur la répartition des classes.

La Classification se fait différemment pour les élections politiques et administratives.

Malgré toutes ces règles qui constituent des précautions générales, il peut se glisser et il se glisse des cas particuliers qui offrent des résultats choquants. Ce sont les singularités inhérentes à tout régime lorsqu'elles demeurent à l'état de très rares exceptions.

L'un des plus frappants exemples de l'anomalie, dans les élections législatives, est celui du chancelier de l'Empire, le prince de Hohenlohe. C'était un des plus forts contribuables de tout le royaume ; mais la Leipzigerstrasse où se trouve l'hôtel de la Chancellerie impériale est le quartier de la haute finance. Il n'était donc enregistré qu'en qualité d'électeur de la troisième classe et son vote était confondu avec celui de tout le personnel de sa maison, tandis que dans une autre circonscription de la ville les plus hauts imposés ne payent qu'une contribution peu élevée, et des employés subalternes et des petits commerçants y sont électeurs de première classe (1).

Confection et revision des listes.

Au surplus la confection des listes électorales est toujours confiée aux ad-

(1) *Les élections en Europe à la fin du XIX[e] siècle* par Lefèvre-Pontalis. Paris. Plon-Nourrit, p. 149.

ministrations communales. Nous n'avons jamais ouï dire que celles-ci aient abusé de leur pouvoir, — comme il est parfois arrivé en France, — pour frustrer les partis adverses ou les minorités. Cependant en théorie le système des classes semble devoir prêter à la fraude incomparablement plus que tout autre. Les intéressés ont trois jours pour faire valoir leurs réclamations. Comment serait-il possible, même en trois mois avec les seuls moyens d'investigation au pouvoir des particuliers, de vérifier entièrement ces listes, et de contrôler toute la répartition, ce qui est non moins nécessaire, puisque l'influence électorale de chaque inscrit ne dépend pas seulement de l'exactitude des renseignements en ce qui le concerne, mais de la véracité de toutes les indications relatives à chacun des électeurs. Il faudrait pouvoir vérifier d'abord les mentions concernant tous les individus pour dresser ensuite le total des côtes et revoir enfin le classement. On se fie entièrement à la bonne foi des administrations. Et on a eu soin d'édicter une loi disciplinaire sévère qui permet de réprimer et de punir rigoureusement les fonctionnaires communaux et autres qui ne s'acquitteraient pas consciencieusement de leur charge.

Statistique comparative des 3 classes politiques et administratives.

Nous terminerons cette étude du système des classes tel qu'il est appliqué aux élections politiques d'une part, aux élections administratives d'autre part, par des chiffres comparatifs du nombre d'électeurs pour l'un et l'autre scrutin, dans les trois classes. On verra que les deux premières classes ont généralement pour le Landtag une moindre proportion d'électeurs que pour la commune.

La moyenne des électeurs par classes dans les villes de plus de 10.000 habitants, est :

	dans la 1re classe	dans la 2e	dans la 3e
pour le Landtag..	2.39 0/0	8.98 0/0	88.62 0/0
pour la Commune	1.27	7.24	91.49

Une statistique plus détaillée englobant 289 villes de plus de 10.000 habitants, 23 villages industriels et 66 autres villages, donne les proportions suivantes par cent électeurs :

	Dans les villes		Dans les villages industriels		Dans les autres villages	
	El. Landtag	El. Communales	El. Landtag	El. Communales	El. Landtag	El. Communales
1re classe...	3.31	3.85	3.27	1.19	4.14	5.44
2e classe....	10.36	13.38	16.17	10.02	13.48	17.52
3e classe....	86.33	82.77	80.56	88.79	82.39	77.30

Le cens exigé des électeurs communaux en même temps qu'il fait disparaître de la 3e classe un grand nombre d'électeurs inscrits sur les listes parlementaires, produit en outre et par contre-coup, ce résultat qu'il faut d'ordinaire payer plus pour être dans la seconde classe aux élections administratives qu'aux élections politiques.

La division en classes n'est pas même faite absolument partout de la même façon pour les élections administratives, quoiqu'elle soit uniforme pour les élections politiques.

Dans les communes rurales de l'ancien royaume de Hanovre, annexé en 1866, il y a des classes électorales, mais les électeurs y sont répartis, non d'après le chiffre de leurs contributions, mais d'après les établissements et

Régimes exceptionnels.

les biens qu'ils possèdent et qui sont rangés en plusieurs catégories.

Dans l'arrondissement administratif de Sigmaringen les trois classes ne sont pas non plus établies d'après l'ensemble des contributions.

L'ancienne ville libre de Francfort appartient depuis 35 ans au royaume de Prusse. Elle est toujours restée en dehors de la règle générale du système des trois classes. Le suffrage y est égal et secret, mais censitaire. Là, comme ailleurs, les socialistes ont tenté d'introduire le suffrage universel. Ils faisaient valoir que 21.000 personnes étaient exclues par la condition du cens : aux élections de 1893 il n'y avait pour la commune que 14.000 électeurs, tandis qu'il y en avait 27.000 pour le Landtag et 42.000 pour le Reichstag. L'électorat y exige un revenu de 1.200 marcs, alors que 900 suffisent toujours ailleurs en Prusse : cela seul enlève le droit électoral à 4.000 personnes. Des 61 conseillers 52 sont propriétaires ; les petits locataires n'ont pas de représentants. La proposition fut rejetée au Conseil communal par 25 voix contre 20. Les progressistes votèrent contre, parce qu'ils estimaient qu'elle ne pouvait aboutir, que le gouvernement ne l'agréerait point (1).

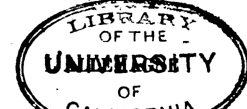
§ 5. Le vote à deux degrés

Les élections législatives ont lieu à deux degrés, les élections communales au scrutin direct.

Différence avec les élections du Landtag.

Pour le choix des députés, les électeurs n'ont à nommer que des délégués, des électeurs du second degré ; au conseil communal les électeurs de chaque classe choi-

(1) *Soziale Praxis*, VI, p. 107.



sissent directement leurs conseillers (art. 25 de la loi de 1900).

La différence est très importante.

A première vue le système des classes garantit à chacune d'elles une part égale d'influence. Au premier degré, en effet, chacune pèse du même poids dans la balance, et ainsi s'opère entre les électeurs la répartition de la puissance de vote en raison des charges financières qu'ils supportent.

Importance de cette différence.

Le scrutin direct assure effectivement à chaque classe un tiers des conseillers communaux.

Le scrutin indirect ne lui attribue qu'un tiers des délégués ; ceux-ci, tous ensemble, ont à choisir le député. Toutes les circonscriptions sont uninominales. Les délégués des trois classes, réunis, forment le corps électoral définitif. Il se produit le plus souvent entre les délégués des deux premières classes un accord exprès ou tacite, provoqué par leur solidarité d'intérêts ; elles écartent ensemble le candidat préféré de la troisième classe. C'est la clause des lois électorales qui affaiblit le plus les partis avancés. L'autonomie des classes n'est plus respectée. Les élections politiques ont ainsi, malgré le suffrage universel, un caractère conservateur plus accentué que les élections locales.

Quelques détails préciseront davantage la manière de procéder au scrutin indirect.

L'arrondissement électoral législatif est toujours divisé en plusieurs bureaux de vote, la commune ne l'est qu'à titre exceptionnel (1).

Bureaux de vote.

La division de la circonscription électorale parlementaire en districts de vote se fait sur la

(1) Loi du 30 juin 1900 art. 6.

base des communes. Chaque district doit comprendre de 750 à 1.749 habitants. Sitôt qu'une commune a 1.750 habitants, elle est subdivisée (1).

Les bureaux de vote ne sont pas organisés par classes. Les trois classes votent au même bureau.

Mais dans ce bureau les électeurs ne seront pas mêlés. Ceux de la troisième classe voteront les premiers, puis ceux de la seconde classe, et enfin ceux de la première.

Election des délégués.

Le nombre des délégués ou électeurs du 2e degré est calculé à raison de 1 par 250 habitants, soit un de chaque classe par groupe de 750 habitants. Aucun bureau ne peut avoir à nommer moins de 3 ni plus de 6 délégués. C'est la raison pour laquelle les districts doivent avoir de 750 à 1.749 habitants.

Quand un district a 4 ou 5 délégués, chaque classe ne sait avoir là le même nombre d'électeurs du second degré. Mais on établit un système de compensation.

S'il n'y a qu'un délégué au-delà de trois, la seconde classe en profite ; s'il y en a deux, ils sont choisis par les deux autres classes.

A la campagne les deux excédents se balancent à peu près.

La compensation n'est pas toutefois entièrement exacte dans les villes.

Le nombre des bureaux à 1 délégué supplémentaire au profit de la seconde classe, dépasse de un millier celui où les deux autres classes ont des délégués supplémentaires. Sur un total de 24.130 circonscriptions ou 110.613 délégués, c'est une différence d'un pour cent.

(1) Berlin est divisé pour les élections du Landtag en 1.202 bureaux de vote, pour le Reichstag en 663 sections.

Les délégués élus dans les différents bureaux forment le corps électoral du second degré dans la circonscription. A eux revient le choix du député, quel que soit leur nombre.

Pour eux le vote est obligatoire. Les électeurs du premier degré n'encourent aucune peine s'ils s'abstiennent.

Leur mandat a la même durée que celle de la législature. Si une vacance vient à se produire à la Chambre des députés le corps des délégués se réunit et nomme le remplaçant. Les électeurs primaires ne sont plus convoqués que pour les vides qui se produiraient dans le tableau des délégués de leur district.

Le choix des députés et celui des conseillers communaux se font à la majorité absolue. Toutefois il y a une légère différence dans la pratique.

Ballottages.

Si cette majorité n'est pas atteinte au premier tour, le ballottage pour les élections politiques n'est limité aux deux candidats les plus favorisés qu'au troisième tour de scrutin (1). On ne procède qu'à deux tours de scrutin pour le choix des conseillers communaux : dès le second tour les électeurs ont à choisir à la simple pluralité, parmi les candidats les plus favorisés au premier tour, en nombre double des sièges restant à pourvoir.

§ 6. Le vote public

Le vote prussien est public, tant aux élections politiques qu'aux élections communales. Le vote pour le Reichstag est secret.

(1) Art. 28 du règlement du 18 sept. 1893 rendu en conseil des ministres.

L'électeur doit faire consigner au procès-verbal pour quel candidat il vote, et il doit en outre inscrire ou faire inscrire son vote, à côté de son propre nom, sur le registre des électeurs. Le vote est donc non seulement public, mais il en demeure une attestation permanente.

Quand le scrutin est indirect, le vote est public aux deux degrés.

§ 7. Les personnes juridiques

Nous avons déjà vu que la loi prussienne admet aux élections communales les *forensen* qu'elle exclut des élections législatives.

Motif du droit de vote reconnu aux personnes civiles.

Il en est de même des personnes juridiques. Elles sont, en Prusse comme partout ailleurs, frappées de l'impôt. A la différence de ce qui se pratique dans les autres pays, et en Prusse même pour le Landtag, l'impôt qu'elles paient est porté en compte pour la confection des listes électorales à la Commune. Ce n'est là, aux yeux du législateur prussien, qu'une conséquence logique, admise de tout temps, du principe qui veut proportionner le vote aux charges publiques. L'obstacle devant lequel notre droit public a toujours reculé, — et qui pourtant n'a jamais gêné le droit civil ou commercial, — à savoir que ces personnes ne peuvent agir que par représentant, n'a pas été considéré comme un empêchement dirimant. La société ou l'association, dotée de la personnification civile, votera par mandataire comme elle plaide par représentant.

Les conditions du droit de suffrage local sont, en Prusse, les mêmes, sauf une réserve pour les personnes morales que pour les citoyens ordinaires. Pour que cette extension de l'électorat aux sociétés ne dégénère point en abus et ne soit un moyen de fraude, la loi du 30 mai 1853, réglant l'organisation communale des villes des 7 provinces orientales, y apporte une limite. Elle n'admet à l'électorat que les personnes juridiques payant plus d'impôts que l'un des trois contribuables les plus imposés habitant la commune. Il en est de même dans les villes et campagnes de Westphalie. Dans les autres provinces il suffit de posséder dans les communes rurales des immeubles d'une valeur déterminée ; dans la Hesse-Nassau il faut payer 16 marcs d'impôt foncier à l'Etat.

Conditions de leur droit de suffrage.

Dans ces limites il apparaît en Allemagne comme justifié et opportun de faire participer à la gestion des affaires locales les personnes civiles, qui supportent parfois la plus grosse part du budget de la commune,

Toutefois la disposition donne lieu à des applications abusives et exagérées. Dans bien des communes de la campagne, devenues des localités industrielles, les sociétés commerciales sont les seuls électeurs de la première classe ; leur nombre augmente tandis qu'en général celui des électeurs des deux premières classes tend plutôt à diminuer. En outre l'instabilité financière des entreprises industrielles rend trop changeant le classement des électeurs dans les communes où de grandes exploitations appartiennent à des personnes juridiques. Un exemple ou deux : à Horde il y avait dans la première classe en 1892, un électeur (une société), l'année suivante il y en avait 45 ; à Essen il y

Résultats.

eut successivement 1, 2 et 5 électeurs dans la même classe.

D'autre part l'Etat s'est attribué à lui-même, notamment dans la province de Hesse-Nassau, le droit électoral dont les personnes juridiques jouissent pour la commune. Sous prétexte qu'il paie des impôts comme administration des chemins de fer, des forêts, des domaines, du fisc, il se fait inscrire comme électeur communal. Il use aussi du droit de vote plural (1). La seule limite que l'on reconnaisse à son droit est l'interdiction qui lui est faite, d'avoir plus d'une voix dans la même commune.

L'Etat.

La province rhénane fait seule exception à cet ensemble de règles : les personnes juridiques y sont privées de tout droit de suffrage. C'est une divergence de plus dans cette législation compliquée.

§ 8. Différences accessoires entre l'électorat politique et l'électorat administratif

1° Les élections législatives du Reichstag se font toutes au scrutin uninominal. Celles du Landtag ont lieu presque toutes au scrutin uninominal ou binominal : 105 circonscriptions élisent 1 député, 125 en élisent 2, et 26 en élisent 3. Les élections communales se font au scrutin de liste pour autant qu'il y ait plus d'un mandat à pouvoir pour chaque classe ; quelquefois cependant les villes sont divisées en circonscriptions. Cela se pratique surtout pour la troisième classe dont les électeurs sont les plus nombreux. Dans la ville de

Scrutin uninominal ou de liste.

(1) Voir plus haut, p. 26.

Halle, par exemple, les électeurs de la 1re et de la 2e classe votent en une fois, ceux de la 3e classe forment 5 circonscriptions, savoir une binominale et 4 uninominales.

Le Reichstag et le Landtag se renouvellent intégralement tous les cinq ans. Les conseils communaux se renouvellent par tiers tous les deux ans.

Ces questions de procédure électorale, auxquelles certains pays ont attribué la plus grande importance, diffèrent donc radicalement suivant qu'il s'agit des scrutins politiques ou des scrutins administratifs.

Signalons en passant l'article 21 de la loi électorale qui ordonne au clergé, durant le service religieux hebdomadaire précédant l'élection, d'attirer l'attention de ses ouailles sur les devoirs des citoyens électeurs.

2° Les électeurs politiques ne sont pas limités dans le choix de leurs élus.

Restriction du choix des électeurs communaux.

Pour les élections locales l'article 16 de la loi de 1900 stipule que la moitié des conseillers communaux de chaque classe doit se composer de personnes possédant une maison en qualité de propriétaires, d'usufruitiers ou de fidéicommissaires. La possession de huttes, bâtiments d'exploitation, etc., ne suffit pas. Si le scrutin n'a pas amené l'élection d'un assez grand nombre de ces propriétaires, les élus non propriétaires qui ont obtenu le moins de voix doivent renoncer à leur mandat et être remplacés.

Cette règle s'applique à toutes les villes du royaume et, dans la province Rhénane, même aux campagnes. En Westphalie les 2/3 des conseillers dans toutes les communes doivent posséder une habitation.

Dans les communes rurales des provinces orientales, du Schleswig-Holstein et de Hesse-Nassau, il suffit que la

moitié des conseillers soient des habitants de la commune.

Actuellement la proportion de la moitié est en fait toujours dépassée. A Berlin il y avait :

en janv. 1890 : 83 propriétaires sur 126 conseillers (1)
en — 1896 : 87 — » —

A Breslau les 3/4 des conseillers étaient propriétaires ; et la proportion est généralement de 80 ou 90 0/0.

En Saxe, par exemple à Leipzig, Dresde, Chemnitz, les lois requièrent que le conseil se partage exactement par moitié.

Dans tous les cas la disposition a pour but d'établir une garantie au profit de la propriété, d'empêcher que la majorité ne tombe aux mains des locataires et des gens logeant en garni.

3° La durée du domicile requise pour l'électorat est :

Durée du domicile et Age.

a) pour le Landtag de six mois.

b) pour les élections communales d'un an, sauf dans la province de Hesse-Nassau où elle est de deux ans.

4° L'âge est de 24 ans pour la commune, de 25 pour la Chambre et pour le Reichstag.

§ 9. Particularités régionales des assemblées délibérantes locales.

Membres de Droit.

Déjà, au cours des lignes précédentes, nous avons dû signaler des variantes multiples des lois électorales, selon qu'il s'agit d'une province ou d'une autre, des villes ou des campagnes. Quelques autres divergences sont encore à citer.

1° Il y a, au conseil communal des membres de droit dans certaines parties du pays.

(1) *Verwaltungsbericht*, 1889-1895. I, p. 14.

a) Dans les communes rurales de la province Rhénane, les propriétaires fonciers possédant une habitation dans la commune et payant au moins 150 marcs d'impôts fonciers par an, font de plein droit partie du conseil communal, pourvu qu'ils réunissent les conditions générales de l'électorat.

a) les plus imposés.

La même règle s'applique dans la province de Hesse-Nassau, aux petites communes rurales, c'est-à-dire à celles où le pouvoir exécutif n'est point confié à un collège d'au moins 3 échevins et un bourgmestre.

La Chambre des députés réclamait déjà en 1876 la suppression du privilège des plus imposés. Là où ceux-ci usent de leur droit, ils viennent encore renforcer le groupe des propriétaires élus qui doivent comprendre déjà au moins la moitié ou les 2/3 du Conseil.

b) Sont encore membres de droit, très fréquemment, les autorités exécutives de la commune, même lorsqu'elles ne sont pas élues. Il en est ainsi dans les communes rurales des provinces orientales pour le bourgmestre et les 2 échevins, et dans le Schleswig-Holstein, pour le bourgmestre et son suppléant.

b) le collège exécutif.

Dans ces communes, les personnes exerçant le pouvoir exécutif, constituent, à elles seules, le quart du Conseil communal. Les électeurs y élisent un nombre de conseillers triple de celui des conseillers de droit. Toutefois des statuts locaux peuvent augmenter le nombre des conseillers, le porter jusqu'à 21 dans le Schleswig-Holstein, jusqu'à 24 dans les autres provinces.

Les mêmes règles sont en vigueur pour la Hesse-Nassau, sauf cette restriction que dans les villages importants, de 12 et de 18 conseillers, le bourgmestre ou son suppléant est seul membre de droit.

Enfin dans les provinces de la Westphalie et du Rhin, le chef de la commune a également voix délibérative, comme les membres élus du conseil communal (1).

Assemblées générales des Electeurs.

2° Il est des communes dans lesquelles on ne procède pas à l'élection ; les affaires municipales y sont gérées par l'assemblée locale. Le choix des mandataires n'apparaît comme indispensable que là où les membres de la société locale sont devenus trop nombreux pour délibérer pratiquement en commun. C'est une imitation de plus des associations économiques. Celles-ci aussi ne doivent recourir à des élections de mandataires que si les intéressés sont trop nombreux pour pouvoir intervenir tous utilement dans la gestion des affaires sociales. Tant qu'il n'y a pas 40 électeurs dans les communes rurales des 7 provinces orientales du Schleswig-Holstein et de la Hesse-Nassau, il n'y a point de conseil à élire : les électeurs délibèrent en commun. Un grand nombre de communes prussiennes sont très peu populeuses. Sur 30.722 communes dans la Prusse Orientale, il y en a 7.418 qui ont moins de 100 habitants (2).

Toutefois le Comité du Cercle peut, même dans ces petites localités, faire procéder à des élections régulières si le corps électoral le demande ou si l'intérêt public l'exige. Même parmi les communes plus grandes comptant au-delà de 300 habitants, le gouvernement par l'assemblée communale est fréquemment maintenu.

Les communes rurales des provinces de la Westphalie et du Rhin ont un conseil à élire lorsqu'elles ont

(1) Voir *Georg Evert*. Die Dreiklassenwahl in den Preussischen Stadt-und Landgemeinden. Berlin, Heymans, 1901, in-18, p. 4.

(2) L. Paul-Dubois. *L'Evolution des Institutions Communales en Prusse et en Angleterre, Revue Politique et Parlementaire*, t. XIII, p. 314.

18 électeurs au moins. A l'inverse de la règle appliquée aux autres provinces, le statut local peut décider, en Westphalie et dans l'arrondissement de Coblence, qu'on s'en tiendra à cette forme du gouvernement direct, même s'il y a plus de 18 électeurs.

Dans les assemblées communales tous les électeurs ont au moins une voix. Toutefois les 2/3 des voix doivent être exprimées par les propriétaires. Dans ce but le vote plural est appliqué. Ceux qui paient de 20 à 50 marcs d'impôts fonciers ont 2 voix, ceux qui paient de 50 à 100 marcs ont 3 voix, ceux qui paient davantage ont 4 voix le tout sauf disposition contraire des statuts locaux (1). Les industriels ont le même avantage que les propriétaires d'immeubles. Aucun électeur ne peut avoir dans une assemblée plus du tiers des voix.

S'il faut en croire un auteur (2), le système des assemblées de gouvernement direct donne lieu à beaucoup d'abus, les animosités personnelles y jouent un rôle trop souvent prépondérant.

Noms divers des mêmes autorités municipales.

3° Tel est le souci du législateur prussien pour les traditions et les formes historiques auxquelles le peuple s'est de longtemps habitué, que les dénominations par lesquelles on désigne les autorités communales ne sont pas les mêmes partout. C'est une difficulté de plus pour celui qui veut étudier le droit administratif prussien, car un même nom désigne ici et là des institutions bien différentes.

Le plus souvent le conseil communal s'appelle *Gemeinde Vertretung*, en Westphalie on le désigne du nom de *Gemeinde Versammlung*. Les mots *Gemeinderath* et *Schöf-*

(1) Holtz, *l. c.*, p. 189.
(2) *Staatslexikon*, 2e éd. Bachem, v° *Gemeinde Ordnung*, p. 757.

fenrath signifient dans la province rhénane : le pouvoir délibérant, et ailleurs, le pouvoir exécutif. L'expression *Gemeinde ausschuss* ou *Bürgerausschuss* équivaut aussi au collège exécutif ; dans la Hesse-Nassau, c'est le Conseil.

§ 10. Résultats de ces différences

Decentralisation.

Comparée à la France, la Prusse apparaît comme un véritable foyer de décentralisation et de vie communale. Tout opposé est le régime français qui consacre l'absorption de toute la gestion des municipalités par l'Etat.

Les fonctions communales sont gratuites et obligatoires.

Composition des conseils locaux.

Les conseillers communaux en Allemagne sont, en général, des citoyens très honorables et méritants. Faire partie du conseil est considéré comme un grand honneur. Des négociants, des hommes appartenant aux carrières libérales recherchent ce titre comme une dignité. Shaw constate que les conseillers communaux sont plus souvent des gens de haute éducation qu'en Amérique, et même qu'en Angleterre. Des économistes, des professeurs d'Université ne dédaignent pas ces fonctions et les exercent consciencieusement.

Quant aux libertés politiques et publiques, elles sont mieux défendues et respectées par les élus du suffrage censitaire que par ceux du suffrage universel. Les communes prussiennes sont admirablement gérées sans que la loi ait dû entamer les principes de l'autonomie locale. La Chambre des députés, au contraire, en majeure partie composée d'une majorité servilement docile aux volontés du pouvoir exécutif, manque de toute indépendance et de toute initiative. Plus qu'au Reichstag, le gouvernement absolu triomphe au Landtag.

Pour ceux qui voudraient juger par des chiffres les résultats différents de chacune des lois électorales nous reproduisons la statistique des élections à Berlin.

Statistique des Elections à Berlin

(Verwaltungsbericht 1889-95, I, p. 16-17).

La plupart des réformes importantes inscrites dans la loi électorale de 1900 étaient déjà appliquées à Berlin. Cette statistique donne donc une idée juste de la situation actuelle.

Elections communales

Année	1re classe			2e classe			3e classe				Moyenne des 3 classes
	Electeurs	Votants		Electeurs	Votants		Electeurs	Electeurs dans les circonscriptions où il y avait élection	Votants		
		Nombre	prop. 0/0		Nombre	0/0			Nombre	0/0	
1889..	3 540	1.929	54.4	17.336	7.674	44.1	205.983	73.889	21.830	29.5	33.1
1891..	3.571	1.812	50.7	17.885	7.656	42.8	249.563	95.729	31.711	33.1	35.2
1893..	2.045	976	47.7	13.049	4.858	37.2	275.219	96.543	25.596	26.5	28.2
1895..	1.486	730	49.1	9.432	4.148	43.9	289.973	83.264	26.996	32.4	33.9

N. B. Tous les 2 ans il y a élection pour les 2 premières classes de toutes les circonscriptions, et pour la 3e dans un tiers des circonscriptions seulement. La diminution du nombre des électeurs des deux premières classes provient des réformes financières qui aggravèrent fortement les charges des classes aisées et riches.

Elections au Landtag

Année	1re classe			2e classe			3e classe			Moyenne des 3 classes réunies
	Electeurs	Votants		Electeurs	Votants		Electeurs	Electeurs et les circonscriptions où il y avait élection	0/0	
		Nombre	prop. 0/0		Nombre	0/0				
1888........	5.491	3.598	65.5	23.784	11.629	48.9	264.103	58.416	22.1	25.10
1893........	5.930	3.482	58.7	28.342	10.952	38.6	313.510	35.935	11.5	14.5

Elections au Reichstag

	Electeurs	Votants	0/0
1887................	315.114	233.271	74
1890................	352.783	240.237	68.1
1893................	373.930	270.482	72.3

Abstentions.

Les tableaux qui précèdent montrent déjà que le nombre des abstentions est plus considérable aux élections du Landtag qu'à celles du conseil communal, et qu'il est moindre à celles du Reichstag. Cela se constate par tout le pays. Les scrutins de 1898 ont amené aux urnes 68 0/0 des électeurs du Reichstag, et moins de la moitié des électeurs du Landtag.

La province de Posen donnait une moyenne de votants de 46.38 0/0 des électeurs inscrits pour le Landtag, et la province de Hannovre de 9.59 0/0. Ce sont les deux provinces aux chiffres extrêmes. Le maximum des votants a été constaté dans le cercle de Witkowo en Pologne, où 79.47 0/0 des inscrits votèrent.

802 bureaux de vote ne virent venir aucun électeur d'une classe sur trois.

Ce nombre comprend pour la 1re classe 584 bureaux
— 2e — 111 —
— 3e — 107 —

Les causes de cette abstention sont aisées à déterminer· C'est l'inutilité, prouvée par les élections antérieures, d'user de son bulletin de vote ; par le vote indirect, les électeurs de la 3e classe voient leurs votes annihilés. C'est l'inefficacité du suffrage des minorités, voire d'une classe entière d'une circonscription, et le défaut d'inté-

rêt que l'on porte dès lors à ce que l'on considère comme une formalité sans valeur.

Il n'y a pas à la commune une aussi grande inégalité entre les circonscriptions. La carte électorale est fréquemment révisée afin de répartir toujours les mandats entre des groupes d'habitants d'égale importance. Pour les chambres législatives, il en va bien autrement !

Répartition inégale des mandats.

La moyenne, pour le Landtag, est de un député par 69.186 habitants. Presque toutes les circonscriptions s'écartent beaucoup de cette moyenne : Berlin a un député par 272.307 habitants. Par électeurs, la moyenne est de 1 député par 13 833 électeurs primaires : de fait, ce chiffre varie, d'après les circonscriptions, de 63.129 à 7.489 électeurs. Tandis qu'en moyenne chaque circonscription a 255 électeurs du second degré, les chiffres réels vont de 999 à 132.

Pour le Reichstag les anomalies sont non moins saillantes :

	Il y a un député par	
	habitants	électeurs
	—	—
En moyenne.	131.685	28.819
Schaumbourg Lippe	41.224	8.947
La circ. de Schlettstadt (Als. Lorr.).	69.135	15.178
Berlin a une circonscription de .	586.926	156.230

Il serait difficile d'indiquer par des chiffres exacts le résultat différentiel pour chaque parti des divers systèmes électoraux. Nous avons indiqué plus haut la composition différente du Reichstag et du Landtag, au point de vue politique, mais on ne peut oublier que des 397 députés au Reichstag, 236 seulement appartiennent à la Prusse.

Effets politiques de la loi électorale.

Il est certain toutefois, ainsi que nous l'avons fait remarquer, que le vote à deux degrés écrase la troisième classe et les éléments avancés qui la composent quelquefois. La publicité du vote prive aussi de sa liberté l'électeur trop peu fortuné pour être ouvertement indépendant.

Par suite de la loi électorale, les socialistes sont absolument écartés de la Chambre des députés, tandis qu'ils peuvent assez aisément se faire élire par la troisième classe aux conseils communaux. Ils l'ont si bien compris qu'ils ont renoncé à présenter des candidats au Landtag. Pendant longtemps même, ils s'étaient complètement désintéressés des élections législatives prussiennes. Aux dernières élections seulement, en 1898, ils comprirent qu'ils avaient avantage à jeter leur poids dans la balance, au moins au profit des partis les plus avancés, afin d'affaiblir d'autant les partis conservateurs. Le mot d'ordre fut suivi et réussit partiellement. Grâce à l'appoint socialiste, le nombre des radicaux et progressistes passa de 20 à 34. Le succès de la gauche était tel au premier tour, qu'au scrutin de ballottage tous les partis anti-socialistes durent s'unir étroitement pour faire face au danger commun (1).

Berlin offre un exemple typique des résultats des diverses lois électorales. La capitale envoie au Reichstag en majorité des socialistes, au Landtag exclusivement des progressistes. Les dernières élections du conseil communal ont donné les résultats suivants :

	suffrages exprimés	conseillers élus
	—	—
Socialistes............	33.725	28
Libéraux et progressistes	6.581	115
Antisémites...........	2.296	1

(1) Montanus, dans la *Revue Politique et Parlementaire*, t. XIX, p. 165.

Il va de soi que les partis mis en minorité sous le régime des lois actuelles n'ont pas assez d'anathèmes contre cette législation. Il est certain que les socialistes seraient plus forts dans les conseils communaux avec le système français du suffrage égalitaire. Mais cette seule raison ne peut être suffisante pour justifier la préférence de ce dernier système.

Appréciations diverses.

Les villes allemandes sont administrées dans un sens aussi démocratique que celles des autres pays. « Ce que produirait cette magnifique machine, si pratique, entre les mains des classes ouvrières, est un problème que l'on ne doit pas discuter », dit un Américain, M. Shaw.

Un autre Américain qui ne pourra davantage être suspect (1) constate que les classes pauvres sont mécontentes du système des trois classes, et qu'il est surtout combattu par les socialistes. Ceux-ci prétendent que les classes possédantes, quand elles sont aussi les classes dirigeantes, administrent la ville exclusivement dans leur intérêt, dans des vues égoïstes. Tous, d'après eux, devraient avoir leur mot à dire, car l'ouvrier est intéressé dans la solution des problèmes des habitations à bon marché et de bien d'autres points, les pères de famille dans les questions scolaires, etc. M. Edmund James, tout en citant l'appréciation du parti socialiste, observe et prouve par sa remarquable monographie de la ville de Halle que les administrations municipales ne négligent rien pour le bien-être des classes ouvrières.

Quoi qu'il en soit, les démocrates socialistes ont inscrit en tête de leur programme l'application aux élections communales du suffrage universel, égal et direct, sans l'exclusion des assistés (en vigueur même pour les

(1) M. Edmund James, p. 40.

électeurs au Reichstag), et avec la fixation au dimanche du jour du vote (1). Ils vont jusqu'à réclamer l'extension de l'électorat communal à tous les adultes, sans distinction de sexe (2).

Les autres partis, spécialement les partis conservateurs et nationaux libéraux sont partisans du maintien du système des classes. Le Centre a paru jadis, plus qu'aujourd'hui, favorable à l'uniformité du droit électoral. Lors de la revision de la loi électorale en 1893, M. le député Bachem déclarait que le système des trois classes répond à une idée saine.

Quelquefois les socialistes atténuent momentanément leurs revendications. Ceux du Bas-Rhin, sans renoncer au principe du suffrage universel, égal, direct et secret, ont émis le vœu que le cens soit au moins réduit au minimum légal et que le principe de la moyenne soit uniformément adopté pour la division en classes. Le *Neue Zeit* (3) critique cette concession, ainsi que celle du Congrès régional socialiste d'Altona où les délégués socialistes du Schleswig-Holstein-Lauenbourg et des villes libres ont proposé de limiter le droit électoral communal à ceux qui auraient au moins trois mois de résidence. Ces demandes lui paraissent en contradiction avec le principe et préjudiciables au parti.

Le même organe socialiste se prononce en faveur de la représentation proportionnelle « parce que nous ne pourrions qu'y gagner ».

Il approuve les décisions par lesquelles le Congrès d'Altona réclamait la réduction à deux ans de la durée

(1) *Soziale Praxis*, VIII, p. 277.
(2) *Neue Zeit*, 15 février 1902, p. 615. Paul Hirsch, *Sozial democratische Kommunalwahl programme*.
(3) 15 février 1902 et 19 janvier 1904.

du mandat, et la diminution « au terme le plus court » des pouvoirs des bourgmestres et échevins.

II. Les Gutsbezirke.

Propriétés autonomes.

Dans les campagnes, à côté des communes, on trouve dans une grande partie du royaume une autre forme d'administration locale : les *Gutsbezirke* indépendants, Ce sont de grandes propriétés domaniales constituant une commune à elles seules, et politiquement comme civilement administrées par leurs propriétaires. Plus de conseil communal, ni de bourgmestre. Le possesseur du bien, le *Gutsbesitzer*, dirige le tout, assume les charges financières et autres.

C'est un vestige de l'ancien régime. Le *Gutsbesitzer* est l'ancien seigneur féodal, aujourd'hui modernisé, transformé en un bailli de commune, sous la dépendance des autorités hiérarchiques.

Leur localisation.

Ces propriétés autonomes sont surtout nombreuses dans les contrées de l'ancienne Prusse. Dans les provinces orientales on trouve encore 15.829 *Gutsbezirke* contre 24.590 communes rurales. La population comprise dans ces domaines représente un peu plus de deux millions d'habitants sur une population totale de dix millions. Voici les chiffres, pour chacune des 13 provinces, non-compris Berlin :

Provinces de	villes	communes rurales	Gutsbesitzer
—	—	—	—
Brandebourg.......	135	3.132	1.986
Prusse Orientale....	67	5.233	2.475
— Occidentale..	55	2.002	1.359

Provinces de	villes	communes rurales	Gutsbesitzer
	—	—	—
Silésie............	149	5.234	3.823
Posen............	132	3.153	1.968
Poméranie.........	73	2.088	2.480
Saxe..............	142	2 977	1.158
Schleswig-Holstein..	54	1.715	354
Hohenzollern.......	2	123	5
Hannovre..........	114	4.014	329
Hesse-Nassau.......	105	2 224	281
Westphalie.........	103	1.498	20
Prov. du Rhin......	132	3.147	7

Leur justification.

Lors de la dernière revision des lois sur l'organisation locale en Prusse, on n'a pas un instant songé à supprimer l'autonomie des grands domaines. Ils sont le produit d'une longue et continuelle évolution de la vie locale. Ils ont de puissantes racines dans le passé, ils se laisseraient difficilement abattre pour l'amour des conceptions *à priori*. Ces grands domaines ont bien souvent constitué une force précieuse, indispensable pour l'Etat et la société, contre les tentatives révolutionnaires (1).

Leur caractère juridique.

A l'origine ces propriétés privilégiées étaient exclusivement des biens nobles. Elles ont depuis perdu tout caractère féodal. Certes la plupart appartiennent encore à des familles nobles, à des *Rittergutsbesitzer* ; toutefois bien nobles et *Gutsbezirke* ne se confondent plus. Le Roi peut aujourd'hui conférer le droit d'autonomie à un domaine quelconque.

(1) E. Holtz. *Jahrbuch für Gesetzgebung*, XV, p. 179.

Ce droit est d'ailleurs attaché à la terre, et indépendant, en principe du moins, de toute transaction privée. Peu importe que le *Gutsbesitzer* vende quelques-uns de ses biens ou en acquière d'autres, l'étendue de la circonscription placée sous son autorité administrative n'en est aucunement changée.

Disparition d'un *Gutsbezirke.*

Ces modifications pourront, tout au plus, justifier et provoquer des décisions par lesquelles le Gouvernement étendra ou restreindra les limites du *Gutsbezirke* au point de vue administratif. La circonscription elle-même pourra être supprimée s'il plaît au pouvoir central de tenir compte des changements économiques. Ce qui reste du Gutsbezirk sera alors incorporé à des communes voisines ou à d'autres *Gutsbezirke.* Les mesures prises pour la germanisation de la Pologne ont amené ainsi le rachat d'un millier de ces domaines autonomes, revendus en détail, et organisés ensuite administrativement en communes ordinaires.

Constitution de nouveaux *Gutsbezirke.*

De même qu'un *Gutsbezirk* peut disparaître, d'autres peuvent être constitués. Chaque fois que de grandes propriétés forment un bloc d'une étendue assez considérable et réunissent les conditions favorables à une administration séparée, capable de se suffire à elle-même, le Roi érige de nouveaux *Gutsbezirke.*

Leur chef.

Dans ces domaines, tous les droits et devoirs qui ailleurs incombent à la commune ou à ses membres reviennent au possesseur du fonds. La question de savoir quel est le possesseur du fonds se résout suivant l'ancien droit. Des personnes civiles, y compris l'Etat et les villes, peuvent, aussi bien que des personnes physiques,

profiter de cette organisation pour leurs possessions rurales.

Nous avons déjà dit que la situation en droit administratif est ici indépendante des transactions du droit privé. Lors même que tout le domaine eût été morcelé et vendu, l'autorité administrative persiste. Des personnes juridiques, des villes notamment, conservent ainsi le droit de diriger un domaine qui ne leur appartient plus.

Son suppléant.

Le *Gutsbesitzer* est à lui seul toute l'administration communale. Il ne doit pas demander l'avis des habitants, mais il ne peut pas non plus exiger leur concours financier.

En règle générale le *Gutsbesitzer* remplit les fonctions confiées aux bourgmestres des communes rurales. Il faut pour ce motif qu'il réunisse les conditions de capacité et autres exigées pour l'admissibilité à ces fonctions. Comme tel, il est soumis aux lois disciplinaires, et il doit obtenir l'approbation du gouvernement avant d'entrer en charge.

Les lois organiques prévoient le cas où celui qui devrait, en sa qualité de propriétaire, être l'administrateur public du domaine, est un incapable : le *Gutsbesitzer* pourrait être une femme ou un enfant mineur. Il y a lieu, dans ce cas, à la nomination d'un substitut. Celui-ci ne remplace le propriétaire que dans ses fonctions de bourgmestre ; les pouvoirs attribués dans les communes rurales au conseil municipal continuent à appartenir au propriétaire. Les frais du substitut sont naturellement à charge du remplacé : c'est affaire à traiter entre les deux personnes intéressées.

La nomination d'un substitut peut se faire chaque fois que le propriétaire le juge opportun. Quiconque est capable d'être son propre bourgmestre peut, s'il ne

désire pas assumer personnellement la tâche, déléguer ses pouvoirs à un substitut réunissant les conditions de capacité requises par la loi. Ce délégué doit résider en permanence sur le domaine ou à proximité. On peut fort bien choisir en cette qualité le chef d'une commune voisine. Quand la délégation est volontaire, elle est toujours révocable par le mandant, et elle peut être générale ou partielle, permanente ou limitée à la durée de l'empêchement du possesseur du fonds. On peut aussi nommer un substitut pour les parties les plus éloignées d'un domaine.

Dans certains cas la nomination d'un substitut s'impose : 1° si le domaine appartient à des personnes du sexe féminin non mariées ou veuves, à des personnes morales, des sociétés, ou à plusieurs possesseurs qui ne peuvent se mettre d'accord sur le choix de l'un d'eux ;

2° Si le possesseur n'est pas de nationalité allemande ;

3° S'il n'a pas sa résidence permanente sur le fonds ou à proximité ;

4° S'il est incapable par suite de maladie ou de quel qu'autre cause.

Que le *Gutsbesitzer* soit lui-même le bourgmestre ou que cette fonction soit confiée à son suppléant, les pouvoirs du titulaire doivent toujours être ratifiés par le *Landrath* et il doit prêter serment devant ce représentant de l'autorité centrale. A défaut de cette agréation ou de la prestation de serment, à défaut de la nomination du substitut dans les cas où elle est obligatoire, si le propriétaire tombe en faillite ou perd ses droits civils, le *Landruth* nomme d'office un suppléant.

Quoiqu'il y ait des raisons de croire qu'à la longue les domaines autonomes seront absorbés par les communes proprement dites, à l'heure actuelle ces domaines comprennent encore deux millions d'habitants sur une

population rurale totale de dix millions dans les sep provinces orientales de la Prusse.

III. Les autorités exécutives municipales

Tout le système électoral que nous avons décrit a manifestement pour but l'organisation de garanties en vue d'une bonne administration. D'autres mesures ont encore été prises en vue du même objet. A signaler principalement l'organisation du pouvoir exécutif local, le contrôle des autorités de tutelle administrative et le choix des fonctionnaires chargés de la police.

Election du bourgmestre.

Le chef de la commune, le bourgmestre, est élu, tant dans les communes urbaines que dans les communes rurales. Le conseil communal ou l'assemblée municipale le désigne. Le choix ne doit pas être fait nécessairement parmi les membres du conseil, mais il doit l'être parmi les électeurs communaux. Dans les localités de plus de 3.000 habitants, le bourgmestre peut être pris en dehors de la commune.

Approbation par le Gouvernement.

Le choix du bourgmestre et de son adjoint doit être approuvé par le Gouvernement. Celui-ci refuse cette approbation quand il lui plait et pour des motifs purement politiques. Pour les petites communes cette approbation est donnée par le sous-préfet (*Landrath*). Pour les villes de 10.000 habitants et davantage, il faut l'approbation du Roi. Si elle est refusée, le conseil communal doit procéder à une nouvelle élection, et si celle-ci n'est pas encore ratifiée, le gouvernement peut nommer un commissaire spécial aux frais de la ville pour six ans.

Les socialistes sont très opposés à l'approbation

gouvernementale. Leurs idées ont été défendues au Landtag par les progressistes. En février 1902 la discussion du budget de l'intérieur a donné lieu à un assez long débat sur ce point. Citant des exemples à l'appui, les progressistes reprochaient au gouvernement d'écarter systématiquement, à raison de leurs opinions, des candidats partageant les idées de l'opposition. Le ministre répondit que l'adhésion à un parti politique quelconque n'est pas un obstacle aux fonctions municipales ; il rappela la confirmation de deux progressistes à Berlin. Il ne faisait d'exception que pour les socialistes. Ce sont, disait-il, les ennemis de l'Etat et de l'ordre social ; en présence de l'agitation croissante suscitée par le socialisme et de ses attaques contre la société, il faut serrer les rangs et fortifier les bases mêmes de l'Etat. Quiconque n'y consent pas, concluait-il, est indigne d'être fonctionnaire.

Le bourgmestre n'est pas à lui seul le pouvoir exécutif dans les communes prussiennes.

Le Magistrat.

Les villes ont à leur tête un collège appelé le *magistrat*. Il est composé du bourgmestre, souvent d'un second et d'un troisième bourgmestre (dans ce cas le premier bourgmestre s'appelle *Oberburgermeister*), et d'un nombre d'échevins proportionné à l'importance de la commune (1) ; les grandes villes ont un magistrat d'une vingtaine de membres.

Bourgmestres et échevins sont des fonctionnaires de carrière.

Les échevins sont élus et leur nomination doit être approuvée dans les même conditions que celle du bourgmestre. L'élection des échevins ne doit être ratifiée que par le gouverneur de la province.

Les dispositions qui précèdent sont

(1) Kirschner, p. 922.

en quelque sorte le droit commun administratif dans les pays de l'Europe occidentale. Les Etats germaniques ont de plus une particularité que trouveront bien étrange les habitués du droit français. C'est le système de la carrière municipale.

Le mandat des fonctionnaires municipaux est très long, et si en principe il est gratuit, les fonctions rémunérées occupent cependant la place la plus importante.

Les bourgmestres sont élus pour 12 ans, les échevins et adjoints pour six. Dans une partie de la Poméranie et dans le Hannovre les bourgmestres sont même nommés à vie, ce qui peut aussi se faire, avec le consentement du Gouvernement dans les autres provinces, hormis la Westphalie et la province rhénane. Dans l'ancien électorat de Hesse leurs fonctions ne sont que de huit ans.

Il ne peut, avant ce terme, être mis fin à leur mandat sans leur propre consentement, à moins d'un jugement des tribunaux disciplinaires. L'intéressé toutefois a le droit de se démettre, s'il n'en résulte pas un préjudice trop grave pour l'administration. Ceux qui remplissent des fonctions gratuites sont au contraire tenus de les occuper pendant un terme minimum de 3 ou de 6 ans suivant les provinces.

Leur traitement.

Car — et ceci est le trait distinctif du régime Prussien, — les bourgmestres sont des fonctionnaires salariés, ainsi que la plupart des membres du magistrat. Dans les campagnes le bourgmestre peut toujours recevoir une légère indemnité. Ce devient un véritable traitement comme il convient à un fonctionnaire de carrière, sitôt que la commune a 2.000 habitants dans le Schleswig Holstein, 3.000 dans les autres provinces. L'art. 82 de la loi du 4 août 1897 organisant les communes rurales de

la Hesse-Nassau dit expressément que « si la commune décide qu'elle aura un maire salarié, l'autorité administrative peut exiger qu'il soit alloué à ce maire un salaire convenable ».

Conditions d'aptitude.

En compensation, pour occuper un des postes rémunérés du pouvoir exécutif local, pour faire à ce titre partie du collège des bourgmestres et échevins, la loi exige que l'on soit capable d'administrer des services publics, ce qui veut dire que l'on doit avoir des connaissances spéciales de la partie technique dont on sera chargé.

Dans les grandes villes il y a un *Oberbürgermeister*. Cetui-ci doit avoir des connaissances juridiques et administratives. Ces connaissances sont prouvées par des examens, à moins que les candidats n'aient rempli antérieurement des fonctions administratives ou n'aient publié des travaux scientifiques prouvant péremptoirement leur capacité, ou qu'ils n'aient auparavant fait leurs preuves dans l'administration.

La loi d'organisation exige en outre, que, dans toutes les villes érigées en cercles administratifs, le bourgmestre ou un membre du collège réunisse les conditions de capacité requises pour remplir les fonctions judiciaires ou administratives supérieures.

En vertu de la loi hanovrienne, une partie des membres du collège doit, sauf disposition contraire des statuts locaux, appartenir à la catégorie des commerçants ou des industriels. La loi de la Hesse électorale veut que les bourgmestres ne soient pris que parmi ceux qui sont capables de s'acquitter de cette fonction et qu'on ne choisisse point des personnes dont la situation de fortune serait ébranlée.

C'est surtout parce que les échevins et bourgmestres

sont choisis autant que possible parmi ceux qui ont déjà acquis de l'expérience au service d'autres villes, que l'on peut dire que ces fonctions sont une véritable carrière. On débute dans des localités de peu d'importance, des petites villes, pour monter à des cités plus grandes, que l'on quitte même quelquefois pour occuper un siège ministériel dans l'Etat ou dans l'Empire. Tels l'ancien ministre des finances Von Miquel, et d'autres.

Stage préalable.

Quand une ville a besoin d'un bourgmestre, elle cherche parmi ceux qui ont le mieux réussi ailleurs, pour trouver *the right man*, le plus apte au prix qu'elle veut et peut y mettre, et il en est de même pour les diverses places d'échevins. Tous les membres actuellement rémunérés dans le magistrat à Halle, ont été appelés d'autres villes où ils occupaient des situations analogues (1). Le choix du conseil communal de Berlin, en 1892, se portait pour la place de premier bourgmestre sur celui qui avait occupé jusque-là les fonctions de second bourgmestre, et à la place de celui-ci on nommait l'avocat Kirschner qui avait été pendant plusieurs années échevin (membre du magistrat) à Breslau, et y était encore conseiller communal (2).

L'annonce suivante paraissait récemment dans un journal de Cologne :

« Comme le soussigné arrive à l'âge légal de la retraite, en vertu de la loi sur les pensions du 4 octobre 1900, la place de bourgmestre de la ville de Gladbach

(1) James, *The Government of a typical Prussian City : Halle a/s.* (*Annals of the American Academy of political Science*, 1900 mai), p. 5.

(2) *Bericht über dei Gemeinde Verwaltung der Stadt Berlin in den Jahren*, 1889 *bis* 1895, I, p. 2.

devient vacante. Les candidats qui ont passé les examens d'Etat pour les fonctions judiciaires ou administratives et qui ont acquis de l'expérience dans une grande ville sont priés d'envoyer leurs offres avant le 10 mars. Le traitement est de 10.000 marcs, plus 1.500 marcs de frais de représentation et la pension. »

Dans une intéressante monographie de la ville de Halle, M. Edmond J. James nous y montre le magistrat composé de 8 membres rémunérés et 9 membres non rémunérés, les premiers choisis pour 12 ans, les seconds pour 6. Ils constituent un collège, mais les membres rémunérés qui sont censés se consacrer exclusivement à leurs fonctions, se partagent en fait la direction des divers services. C'est le bourgmestre qui opère la répartition du travail. Le conseil choisit à son gré les membres du magistrat pourvu qu'il se conforme à la loi et en prenne au moins un parmi les personnes réunissant les conditions d'aptitude aux carrières judiciaires ou administratives. S'il n'y a qu'un élu dans ces conditions, on en fait naturellement l'échevin du contentieux. Presque partout on a l'habitude de ne choisir que des hommes ayant fait des études de droit. A Halle, ce sont tous des juristes, sauf deux spécialistes l'un pour les écoles, un ancien fonctionnaire scolaire, l'autre pour les travaux publics, un ingénieur.

On commence d'ailleurs à prendre quelquefois des techniciens, des ingénieurs On l'a fait à Giessen et à Mayence. A Furth on admet les ingénieurs et les économistes aussi bien que les juristes (1).

Souvent les villes nomment leurs bourgmestres d'abord à l'essai, puis à vie.

Ils sont nommés à vie à Hannovre et dans d'autres

(1) *Soziale Praxis*, 24 octobre 1901, p. 90.

grandes villes allemandes : Munich, Leipzig, Dresde, Stuttgart, Chemnitz, et dans nombre de villes plus petites ; — pour 12 ans à Berlin, Breslau, Cologne, Magdebourg, Francfort, Königsberg, Dusseldorf, etc. En Alsace-Lorraine (Strasbourg, Metz, etc), ils ne sont nommés que pour cinq ans, conformément aux traditions françaises.

Villes d'autres Etats Allemands

La même règle est généralement suivie pour les échevins rémunérés que pour les bourgmestres.

Le nombre des membres rémunérés est de 19 contre 17 à Berlin, (1) de 11 contre 13 gratuits à Breslau, 9 contre 8 à Francfort, 8 contre 9 à Hannovre, et hors de Prusse de 14 contre 18 à Dresde, de 12 contre 15 à Leipzig, de 9 contre 16 à Chemnitz, de 16 contre 20 à Munich, de 9 contre 17 à Nüremberg. A Stuttgart le

(1) Les membres rémunérés du magistrat touchent à Berlin ensemble 267.125 fr. On pourra trouver des détails plus complets sur le rôle du magistrat et du conseil dans notre monographie « *Berlin et ses institutions administratives* » (Bureaux de la réforme sociale, 1893, in-8, 65 pp.). Le conseil communal de Berlin a 126 membres, tous autres que les membres du magistrat. Le magistrat dirige les affaires de la commune par les « députations » formées de ses membres auxquels sont quelquefoit adjoints des conseillers, et par la gestion personnelle confiée aux membres rémunérés du magistrat, mis à la tête des services administratifs. Chacun de ceux qu'on appelle les échevins juristes, les « *rechtsräthe*, dirigent l'un des départements municipaux. A Berlin, il y a entr'autres, un *syndicus* que l'on peut comparer à un échevin du contentieux, deux *stadtbauräthe*, échevins des travaux publics, deux *stadtschulräthe* échevins de l'instruction publique, le *Kämmerer*, échevin des finances, etc. L'influence des bureaux est ainsi fortement diminuée puisque la direction réelle avec la responsabilité effective appartient à des fonctionnaires électifs, d'ailleurs soutenus, inspirés et contrôlés par un élément non-professionel placé constamment à côté d'eux.

On trouve les mêmes règles dans les autres Etats Allemands. A Munich il y a 2 bourgmestres, 15 échevins, et 20 membres du magistrat non professionnels ni rémunérés. Le conseil communal y compte 60 membres,

bourgmestre est seul rémunéré. Dans les petites villes il y a moins de membres rémunérés que dans les grandes.

Là où ils sont nommés pour un terme limité, les membres salariés du magistrat ont d'ailleurs toutes les chances d'être réélus. S'ils ne l'étaient pas, la ville devrait leur payer une pension, suivant les conventions conclues entre parties. Le conseil communal hésite donc, et préfère souvent faire une économie que de s'obstiner dans des préférences personnelles. Cette pension est de la moitié du traitement après le premier terme de 12 ans, de la totalité après le second terme, soit après 24 ans. En réalité les membres salariés du magistrat occupent donc une situation assurée aussi longtemps qu'une cause d'incapacité physique ou autre ne les empêche pas de continuer leurs fonctions. Dans ce cas ils auraient droit à une pension proportionnée à leurs états de service.

Position assurée.

Le premier bourgmestre de Halle était en fonctions depuis 18 ans quand M. James fit son enquête, le second ou adjoint depuis 25 ans et tous les autres membres rémunérés du collège n'avaient pas seulement fait des études préliminaires, mais ils avaient acquis dans d'autres villes une longue expérience des mêmes fonctions.

Ces fonctions ne doivent d'ailleurs pas être très largement payées, parce qu'il y a une pension, et parce qu'elles sont recherchées pour la considération qui s'y attache. A Berlin, le 1er bourgmestre a 30.000 marcs, et ailleurs le même fonctionnaire a 10.000 marcs ; les adjoints ont à Berlin 18.000 marcs, ailleurs de 6 à 12.000 ; les échevins 12.500 à Berlin, ailleurs environ 6.000. Cela suffit pour attirer ceux qui ont acquis des

diplômes universitaires ou ont été attachés à des services administratifs et pour faire ambitionner ces places.

Un auteur américain, M. Shaw, approuve fort tout ce système qui tend à conduire l'administration municipale avec l'esprit pratique qui préside aux opérations financières et aux exploitations industrielles. Il compare la gestion des affaires locales allemandes à celle d'une compagnie de chemins de fer dans laquelle le conseil d'administration, choisi par les actionnaires, nomme un directeur général et d'autres hauts fonctionnaires et laisse à ceux-ci, sortis eux-mêmes hiérarchiquement de l'administration, le soin de tout diriger.

Autorité du magistrat.

Le pouvoir municipal peut donc aisément se résumer en deux mots. L'autorité législative est le conseil communal, l'autorité exécutive le magistrat. Et non seulement celui-ci exerce en fait l'initiative des mesures prises par le Conseil communal, mais il a encore une autorité plus grande que le contreseing ministériel ; il donne son approbation, sa sanction, pour que les résolutions prises par le Conseil deviennent exécutoires. Si au sujet de cette sanction un conflit surgit, si le magistrat refuse son approbation, le conseil peut en appeler à l'autorité supérieure. Il est très rare qu'il faille recourir à cette intervention : le cas ne s'est présenté qu'une fois en 18 ans à Halle, et ce à propos d'une question d'impôts. Les membres du magistrat ont, par ce droit de sanction, plus d'analogie que ceux du collège en Belgique, avec les ministres du Gouvernement Parlementaire. Ils y ressemblent encore à d'autres égards ; ainsi le bourgmestre est le président de ce conseil exécutif, sans être président du Conseil communal, de l'assemblée délibérante. Ils diffèrent toutefois des ministres français ou belges par leur

situation indépendante vis-à-vis du Conseil ; une fois élus, ils sont légalement assurés de conserver leur mandat pendant un long terme, et en fait certains de se maintenir en place plus longtemps encore, si eux-mêmes ne préfèrent accepter un poste encore mieux rémunéré ou plus considéré.

Les autorités supérieures veillent à ce qu'on fasse à ces membres du collège une situation pécuniaire satisfaisante et honorable, et le collège est ainsi protégé contre les velléités de parcimonie exagérée du conseil. Quant aux membres qui exercent leurs fonctions gratuitement, ils ont évidemment une indépendance au moins égale.

Ces agents, si libres d'allures, ne sont pas seulement le pouvoir exécutif ; ils sont la véritable administration locale. Tout ce qui est d'intérêt local et n'implique point une dépense d'argent est de leur compétence.

Collaboration des éléments professionnel et non-professionnel

Ce magistrat dont les membres agissent collectivement et appartiennent mi-partie au monde des fonctionnaires mi-partie à l'élément non-professionnel est le type de l'administration prussienne à tous ses degrés. Loin d'être gouvernée par la bureaucratie, le pouvoir local appartient en Prusse à des représentants élus auxquels on a su donner le caractère plus ou moins professionnel ou permanent tout en atténuant, en purifiant ce caractère par leur contact constant d'une part avec une assemblée délibérante, d'autre part avec une majorité, dans leur propre collège, de citoyens non rémunérés Ce dernier élément, d'un esprit directement opposé à toute tendance purement bureaucratique est le trait d'union solide et efficace entre les fonctionnaires et les administrés.

Ce système de large autonomie et d'intelligente com-

binaison des éléments professionnels et profanes a donné les meilleurs résultats. M. Edmund James (1) le constate, mais il ajoute qu'on ne devrait pas songer à l'introduire dans un pays non doté du suffrage restreint. Cette organisation, observe-t-il, a donné à la ville de Halle pendant les 25 dernières années une administration active, soucieuse du progrès. Sans cesse elle a cherché à améliorer la ville à tous les points de vue. En un quart de siècle elle a accompli des merveilles.

Résultats du système.

On en pourrait dire autant de toutes les grandes villes, encore que la capitale, Berlin, ait été parfois en conflit avec le Gouvernement pour des questions de travaux publics, pour la nomination du bourgmestre, ou d'autres objets. Ces conflits ont probablement été la raison déterminante du projet de loi récemment déposé par le gouvernement et tendant à créer à Berlin un *Oberpräsidium* qui serait pour Berlin et ses faubourgs un fonctionnaire comparable au préfet de la Seine à Paris (2).

IV. Organisations intercommunales et autorités supérieures.

Dans l'ordre des garanties en faveur d'une bonne administration, il faut citer aussi les groupes cantonaux ou syndicaux de communes. Ils aboutissent dans les campagnes à la constitution d'un pouvoir local élu en majeure partie au second ou au troisième degré.

1° Les groupes cantonaux.

(1) *L. c.* p, 20 et 41.

(2) *Bulletin de la société de législation comparée,* n° de juillet 1902, p. 409.

Dans les provinces de la Westphalie et du Rhin les communes rurales sont unies entre elles pour la gestion des intérêts municipaux. Les cantons ou bailliages ainsi constitués s'appellent en Westphalie *Amt* ; dans la province Rhénene, *Bürgermeisterei* Ils sont, plus que la commune, la véritable unité administrative locale. Cette institution est générale dans les provinces occidentales. Ailleurs elle n'est pas imposée par la loi, mais peut facultativement être établie.

Bailliages.

La véritable raison d'être de ces bailliages est d'assumer les services publics que les communes, par l'exiguité de leurs ressources ou de leur territoire, ne sont pas à même de faire convenablement.

Comme la commune le bailliage a son conseil délibérant et son chef exécutif.

A la tête du bailliage se trouve l'*Amtmann* ou *Burgermeister*. Ce personnage est nommé à vie par le gouverneur de la province. Les fonctions en sont obligatoires et gratuites. Il est dans l'esprit de la loi de confier ces fonctions — comme on le fait dans les autres provinces pour la police des campagnes, — à un notable de la région, à quelque grand propriétaire. Si l'on ne trouve pas *the right man* pour occuper gratuitement le poste, le gouvernement peut y nommer un professionnel, un de ceux qui font leur carrière dans la gestion des affaires locales et auxquels on paie un traitement régulier. Ce cas, au lieu d'être l'exception, est en fait le plus fréquent.

Le chef du bailliage est assisté d'un conseil composé des contribuables les plus imposés payant au moins 150 marcs d'impôts fonciers, des chefs des communes du bailliage, et d'un nombre de délégués de ces communes proportionné à leur population et pris parmi les membres des conseils municipaux. Le nombre total

des conseillers est de douze au moins, et ils sont élus en réalité au 2e degré.

Au-dessous du chef de bailliage, les bourgmestres de chaque commune conservent une autorité subordonnée au premier. Ils agissent sous ses ordres dans l'administration des intérêts locaux comme dans la direction de la police.

Les bailliages sont des « communes unies »; ils peuvent faire à peu près tout ce qui est de la compétence individuelle des communes. Ils peuvent donc se substituer à elles pour tout ce qu'ils jugent eux-mêmes être d'intérêt commun ou intercommunal. C'est évidemment une restriction aux droits des autorités de villages. C'était d'autre part le seul moyen de sauvegarder l'autonomie locale, d'enlever à l'État tout prétexte pour aggraver son intervention ou assumer directement les services communaux.

2° Les syndicats de Communes.

Unions intercommunales.

On supplée quelquefois, principalement dans les autres provinces, à la fusion des communes, en les fédérant, en les unissant pour des objets limités. Les syndicats de communes sont très anciens en Prusse ; le droit administratif belge, jusqu'à une époque récente, ne connaissait de comparable que l'institution des polders et Wateringues : une loi récente autorise la création d'hospices intercommunaux. En France la loi de 1884 qui permet la formation des Syndicats de communes n'a donné encore que peu de résultats.

Au cours de ce siècle, l'importance des unions intercommunales n'a fait que s'accroître en Allemagne : unions d'assistance ou de vicinalité, qui sont des associations de communes distinctes, districts scolaires,

qui sont des circonscriptions spéciales, syndicats agricoles d'amélioration où la majorité des intéressés s'investit d'un droit de contrainte à l'égard de la minorité, toutes associations qui comme la commune elle-même sont reconnues d'autorité publique par la loi, et exercent tous les droits attachés à ce titre. Elles dépensent pour le soutien des pauvres et l'instruction des enfants le triple de ce que dépensent les communes rurales et les Gutsbezirke.

L'administration de ces groupes intercommunaux est, comme celle des bailliages, confiée à des délégués, à des représentants élus au second degré.

3° Au-dessus des organes de l'administration municipale ou intercommunale, sont les divisions administratives intermédiaires entre l'Etat et les Communes : successivement le cercle, la régence et les provinces.

Provinces.

Les provinces prussiennes, chacune grande souvent comme un royaume, ont à leur tête un président supérieur, *Oberpräsident*, l'agent direct du pouvoir central. Entre elles et la commune, il y a deux échelons administratifs.

Arrondissements.

L'arrondissement de régence, unité administrative beaucoup plus réelle que l'arrondissement du sous-préfet en France, a plus d'une fois l'étendue d'un département français ou d'une province belge. Le gouvernement y est représenté par le président de régence, *Regierungspräsident.*

Cercles.

Le cercle peut mieux être comparé à l'arrondissement français, et son chef, le *Landrath*, au sous-préfet. Il a toutefois une vie plus active et une compétence plus féconde.

Ces divisions administratives sont aussi des organismes de vie locale et le cercle plus que les autres.

Tout cercle a son comité exécutif (*Kreisausschuss*) et son conseil délibérant (*Kreistag*).

Le conseil du Cercle.

Le *conseil* est entièrement élu ; il n'y a pas de membres de droit. Les électeurs sont partagés en 3 ordres : les grands propriétaires terriens, les électeurs des villes et ceux des campagnes. Si le cercle ne comprend pas de communes urbaines, il n'y a que 2 collèges.

Dans la classe des grands propriétaires sont les personnes, tant juridiques que physiques, qui paient le cens minimum établi par l'autorité provinciale et participent aux charges financières. Sont aussi électeurs dans cette classe les industriels et propriétaires de mines qui paient un impôt industriel d'au moins 300 marcs pour leurs exploitations dans l'étendue de la circonscription du cercle. Peuvent voter par représentants : les personnes juridiques, les mineurs et les femmes mariées (par leur père, tuteur ou mari), les membres des familles souveraines ou médiatisées (d'ancienne noblesse régnante), et les copropriétaires de terres ou d'industries.

L'ordre des villes est élu par les conseils communaux des villes, c'est-à-dire au second degré.

L'ordre des campagnes est élu à 2 et 3 degrés. Les conseillers communaux des villages et les propriétaires de biens autonomes choisissent des delégués. Tous les délégués du cercle forment le collège électoral chargé d'élire les membres du troisième ordre.

Il y a ici plus encore que dans la législation électorale communale d'innombrables divergences, entr'autres dans la répartition des mandats entre les trois ordres.

Les conseillers du cercle sont élus pour six ans et renouvelés par moitié.

Comité du Cercle.

Le *comité* du cercle se compose de six membres élus par le Conseil et présidés par le sous-préfet. Ces membres reçoivent une indemnité proportionnée à leurs dépenses, tandis que les Conseillers ne sont pas rémunérés. Ils font un véritable apprentissage de la gestion des affaires publiques, et se préparent ainsi à la direction des administrations communales. En même temps l'adjonction de ces éléments non-professionnel au sous-préfet (*Landrath*) qui a reçu une solide éducation juridique et politique tempère et complète l'action du chef du cercle.

Compétence.

Les cercles ont une compétence locale très étendue. Ce sont quasi des communes d'un degré supérieur. Leurs nombreuses attributions déchargent notablement le pouvoir central à son profit et à l'avantage des administrés. Ils perçoivent des impôts comme la commune.

Villes séparées.

Les villes de 25 à 40.000 habitants au moins, suivant les provinces, ne sont pas placées sous le contrôle du cercle. La tutelle administrative est alors confiée non plus au landrat, mais au chef de la police locale. Ces villes forment donc des cercles administratifs par elles seules.

V. La police

Le bourgmestre chef de la police.

La police n'est point, en Allemagne, considérée comme d'intérêt communal, mais d'intérêt général. C'est à l'Etat qu'incombe le maintien du bon ordre. Toutefois il se sert, pour cet objet, des autorités locales, et plus particulièrement du bourgmestre, qui devient ainsi par délégation le chef de la police dans la commune,

Par ce fait le bourgmestre est dans la commune le chef presque absolu du petit Etat local. Déjà pour l'administration municipale les membres du collège sont en quelque sorte les chefs de bureaux des divers services locaux, sous la haute direction du bourgmestre. En sa qualité de chef de la police, son pouvoir personnel devient encore beaucoup plus étendu. Il fait à lui seul les règlements de police, et ce terme a en Prusse un sens très étendu; il comprend :

a) la protection des personnes et des propriétés;

b) le maintien de l'ordre, de la sécurité, de la liberté, de la circulation sur les rues, places publiques, ponts et rivières.

c) les marchés et ventes publiques de provisions;

d) l'ordre et la tenue des réunions publiques ;

e) l'intérêt public dans les hôtels, maisons de logement, cabarets et autres débits de nourriture et de boissons;

f) l'hygiène et la santé publiques ;

g) les incendies ;

h) la police rurale;

i) tout ce qui peut être ordonné par la police dans l'intérêt spécial de la communauté ou de ses membres.

Le bourgmestre, comme chef de la police, est aussi officier auxiliaire de la police judiciaire et ministère public devant les tribunaux de poliee.

L'Etat s'est bien gardé d'abandonner ce pouvoir considérable aux bourgmestres sans aucune réserve. Les lois lui permettent, dans les villes, d'enlever ces attributions au bourgmestre et de les confier à un préfet de police spécial nommé par le gouvernement. Il le peut dans toutes les villes du Hannovre, et pour les autres provinces, dans toutes les

Exceptions *a*) dans les villes.

villes qui sont le chef-lieu d'un arrondissement administratif ou judiciaire, ainsi que dans les places fortifiées et les communes de plus de 10.000 habitants. Même dans les villes moindres, il le peut à titre temporaire. Berlin a une organisation à part, un *Polizeipræsidium* dont les attributions sont particulièrement étendues.

Répartition des frais.

Une loi du 20 avril 1892 a réglé la part des frais incombant à la commune dans les villes où le gouvernement se charge directement de la police (1). Cette répartition de la dépense a été désormais calculée à forfait pour ne pas donner d'instabilité aux budgets communaux. On a pensé qu'il fallait la proportionner à la population, par le motif que l'organisation de la police devient plus coûteuse à mesure que l'agglomération est plus dense.

La cotisation est fixée à 2 marcs 50 par tête d'habitant pour la ville de Berlin, à 1 m. 50 pour les villes dont la population dépasse 75.000 habitants, à 1 m. 10 pour celles où elle excède 40.000 et est inférieure à 75.000, et à 0 m. 70 pour celles qui ont moins de 40.000 habitants. Moyennant cette contribution, les villes sont complètement déchargées des dépenses de la police, qui sont toutes supportées par l'Etat et réglées chaque année par son budget. Elles doivent seulement laisser gratuitement au service de la police les immeubles, locaux et mobiliers leur appartenant et qui étaient auparavant affectés à ce service. Lorsque les agents de l'Etat étendent leur action sur une ville et sur une commune voisine, chacune paie la cotisation calculée d'après leur population respective.

(1) *Annuaire de Législation étrangère*, 1892, p. 189.

Ce qui constitue plutôt l'exception dans les localités urbaines, est la règle dans les campagnes. La police y est confiée en ordre principal à des fonctionnaires de l'Etat. Dans ce but les communes sont réunies et forment, pour la police, des circonscriptions spéciales plus grandes.

b) Dans les communes rurales.

Les détails de cette organisation ne sont pas les mêmes partout.

Les circonscriptions de police s'appellent dans les provinces de la Prusse orientale, ainsi que dans le Schleswig-Holstein, *Amtsbezirk*. Le commissaire, *Amtsvorsteher*, est nommé par le Gouverneur de la province, parmi les candidats que lui propose le conseil du cercle. Il est désigné pour 6 ans. Ses fonctions sont gratuites, et s'étendent à la police de sûreté, de l'ordre et des mœurs, de l'hygiène, de la bienfaisance, de la voirie, des eaux et forêts, à la police rurale et industrielle, à la pêche, aux constructions et à l'incendie. Il est placé sous le contrôle du *Landrath* ou sous-préfet.

Entre ces commissariats intercommunaux et les diverses communes qui en font partie, le rapprochement peut être encore plus étroit. Les communes ont la faculté de charger, de commun accord, ces commissariats de services qui sont en principe de la compétence particulière des communes.

Ce double caractère de fonctionnaire honorifique local et d'agent de l'Etat place le commissaire au-dessus des partis, lui donne plus d'autorité pour remplir ses fonctions, tout en évitant qu'il devienne un simple bureaucrate. Le commissaire n'exerce pas au surplus de surveillance sur les communes.

La province de Posen a seule, parmi les provinces orientales, une organisation quelque peu différente.

Elle a aussi des commissariats de police pour les districts d'une certaine étendue. Mais les *Gutsbesitzer* conservent sur leurs domaines l'entièreté des droits de police. Les autorités communales n'offraient guère les conditions d'aptitude pour assumer la police, tandis que les grands propriétaires fonciers de ces régions sont des hommes aussi aptes que disposés à se charger de fonctions honorifiques.

A l'ouest, au contraire, en Westphalie et dans la province Rhénane, on trouve moins de personnes disposées à accepter des charges gratuites. Il faut recourir davantage à une bureaucratie salariée. On n'a plus alors les nombreux avantages que le même système offre d'autre part, et le self-government y court de sérieux dangers. Dans ces deux provinces les chefs de bailliage ont la police dans leurs attributions en même temps que la surveillance des autorités locales.

L'organisation du Hanovre et de la Hesse-Nassau paraissent à cet égard préférable. Elle met les chefs des communes en rapport et les fait coopérer avec le sous-préfet. Cet agent de l'Etat a d'ailleurs une réelle influence sur le choix de ses collaborateurs, puisque la nomination des bourgmestres doit être approuvée par lui. Comme les communes du Hanovre sont très petites, la direction de la police est directement confiée au sous-préfet (*Landrath*), et sous ses ordres fonctionnent les chefs des communes ou les possesseurs de biens nobles. La même règle est appliquée dans la Hesse-Nassau, sous cette réserve que dans cette dernière province certaines parties de la police peuvent être attribuées exclusivement au sous-préfet.

Cette transmission à l'Etat des droits de la police dite communale est combattue par le parti socialiste, dont le programme demande en même temps la sup-

pression de l'approbation gouvernementale pour le choix des fonctionnaires communaux et le renouvellement annuel des conseils communaux.

VI. Electorat professionnel.

Il existe une grande analogie entre l'électorat administratif communal et le mode suivant lequel sont constituées d'autres assemblées administratives, notamment les chambres de commerce, qui sont avec les Conseils de l'Industrie et du Travail les principaux corps consultatifs professionnels.

Conseils de l'Industrie.

Les Conseils de l'Industrie, *Gewerbegerichte*, sont en vertu d'une loi d'empire, établis sur la base de la représentation des intérêts. Ouvriers d'une part, patrons de l'autre, nomment un nombre égal de représentants de chaque groupe. Cela est admis sans difficulté en Allemagne comme dans la plupart des pays, quoique les partis démocratiques rejettent semblable principe pour d'autres élections administratives ou politiques. De plus, dans l'une et l'autre catégorie les électeurs sont groupés par profession, sans souci de la loi du nombre, uniquement à raison de la diversité des intérêts que chaque section doit représenter.

Les Chambres de Commerce.

Les Chambres de Commerce ont été réorganisées en Prusse par la loi du 19 août 1897. Cette « novelle » a pris pour base le principe des classes fondées sur l'impôt, tel qu'il fonctionne pour les élections communales, sauf une double modification. Il n'est tenu compte que de l'impôt industriel, ce que nous pourrions appeler la patente. De plus les Chambres de Commerce ont, dans une mesure beaucoup plus

large que les conseils communaux, le droit d'option locale. La loi ne prévoit même le mode d'élection que pour autant que les Chambres intéressées n'auront pas elle-mêmes pu se mettre d'accord sur une des nombreuses variantes autorisées par la loi.

C'est ainsi que la loi permet d'établir le suffrage égal ou le suffrage proportionné soit à la cotisation que l'on paie à la Chambre de Commerce, soit à l'impôt industriel. Cette proportion peut être réglée par le mode du suffrage plural ou par le système des classes. Le classement des électeurs et leur répartition peut se faire d'après des listes uniques ou par sections de vote. Chaque Chambre est juge de l'opportunité d'établir une condition de cens. Elle appréciera de même si, et dans quelles mesures, on admettra le vote par procuration et l'éligibilité des mandataires.

Option locale.

Le vote est secret et a lieu à la majorité absolue. Chaque Chambre peut toutefois décider qu'elle procédera au vote par acclamation ou par un autre mode public, ou que l'on pourra envoyer son vote par correspondance. Elle peut aussi convenir que, pour supprimer les ballottages, on se contentera d'une majorité relative. Enfin elle peut élire des suppléants et fixer elle-même dans quelles conditions ils seront choisis et dans quels cas ils siègeront.

Ce n'est que pour autant que les Chambres de Commerce n'auront pas prévu ces points dans leurs règlements approuvés par le ministre, qu'elles seront élues au système des classes. Le choix de ce système électoral comme règle générale est l'œuvre de la Chambre des députés elle-même. La Chambre et le Gouvernement étaient d'ail-

Règle générale : Le système des classes.

leurs parfaitement d'accord pour ne pas vouloir que les Chambres de Commerce ou fussent aux mains d'une oligarchie, ou fussent livrées à la domination des petits marchands. Le même but a fait décrèter comme condition générale de l'électorat que l'on devra être porté sur le rôle de l'impôt des métiers et figurer sur le registre du Commerce. Or la loi du 24 juin 1891 exempte de la patente les entreprises dont le produit annuel n'atteint pas 1.500 marcs, et le capital d'exploitation et de fondation 3.000 marcs au moins. Le *Handelsregister* n'est pas non plus fait pour les trafics et industries de minime importance (1).

Sous la loi de 1870 le suffrage égal était la règle pour les élections des Chambres de Commerce. La loi de 1897 marque donc un nouveau progrès du système des classes. La réforme avait été précédée d'une enquête auprès des intéressés. La très grande majorité d'entre eux condamnait l'ancien système et demandait que l'influence électorale soit proportionnée aux charges financières des électeurs. La plupart désiraient que la loi établisse le système des classes basées sur l'impôt industriel ; d'autres recommandaient le suffrage plural. Quelques-unes voulaient que l'on créât deux classes d'éligibles, les grands et les petits industriels.

Systèmes préferés par les intéressés.

Un économiste a fait une enquête sur l'application de cette loi (2). Il a constaté que, par suite d'influences locales, politiques et autres, la majorité des chambres, — et beaucoup de celles-là même qui s'étaient prononcées pour un suffrage inégal — ont opté pour le suffrage égal.

(1) *Annuaire de Législation Etrangère* 1897, p. 272.
(2) Dr Reitz. *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volksursthschaft,* von Schmoller, 1898, II, p. 165 et suiv.

En 1895, 14 chambres sur 74 avaient choisi ce mode (deux n'avaient point fourni de renseignements). En 1897 il y en avait 45, soit 61 0/0 au lieu de 19 0/0.

Toutefois très peu ont admis le suffrage universel, même limité aux patentés. Elles ont cherché une garantie, peut-être plus forte, dans le cens, c'est-à-dire dans l'exclusion de tous ceux qui ne paient pas un minimum d'impôts. Ce minimum varie de 16 à 56 marcs, ou a été fixé ailleurs à l'impôt de la 4e classe des patentables. La Chambre de Hannovre a même établi un cens différentiel : 36 marcs dans une circonscription, 20 dans les autres.

Là où les règlements n'excluent personne du droit de suffrage, on a eu recours le plus souvent au suffrage par classes pour que la masse des petits ne puisse annihiler les intérêts des grands contribuables. Le suffrage universel et égal de tous les patentés n'existe que dans onze Chambres de Commerce prussiennes. Les décrets d'exécution de la loi stipulent d'ailleurs que là où on choisit le vote plural il ne peut plus être question de suffrage censitaire, à moins de circonstances spéciales, ce qui a été admis dans 7 localités.

Le système des **classes** a été adopté dans 15 chambres de Commerce. On s'est efforcé de faire représenter dans la première classe la grande industrie et le grand commerce, dans la seconde les établissements moyens, et dans la troisième les petites exploitations. Pour ce motif on a généralement préféré la division en 3 à celle en 2 classes. Six Chambres ont imité exactement l'électorat communal en formant les classes par tiers des impôts. Trois autres ont pris des chiffres fixes pour la répartition en 3 classes. A Cologne il faut payer 1000 marcs pour être dans la 1re classe, de 200 à 1000 pour être

dans la seconde ; ceux qui paient moins de 200 sont toujours dans la troisième.

Six Chambres n'ont que **deux** classes d'électeurs : elles sont établies dans de petites localités où il serait sans doute difficile de trouver assez d'électeurs pour les ranger en trois degrés : il convenait de ne pas constituer des classes dont une serait dominée par un trop petit groupe. Pour ces Chambres le classement se fait suivant la catégorie de la taxe industrielle pour laquelle on est inscrit au rôle, sauf dans une localité où l'on prend comme base la règle que chaque classe doit supporter la moitié des impôts.

Le vote **plural** existe dans 9 Chambres. Il dépasse rarement 8 suffrages au profit d'un même électeur. A Bochum on accorde jusque 30 voix à un électeur. Ce suffrage plural a toujours pour base exclusive l'impôt payé sur les revenus industriels. Dusseldorf, Erfurt et Francfort ont un système plus compliqué. Les électeurs ruraux votent au suffrage égal, ceux de la ville sont parqués en 2 ou 3 classes.

Quant au VOTE PAR PROCURATION, 43 Chambres le tolèrent ; 29 l'interdisent, celles-ci s'inspirant particulièrement du désir de favoriser les commerçants et industriels établis pour leur propre compte, dont les intérêts sont bien souvent différents de ceux des sociétés.

Très peu se sont prononcés pour l'élection de conseillers SUPPLÉANTS.

Le vote est SECRET, sauf dans 4 Chambres, et dans 8 autres le règlement autorise le vote par acclamation. Beaucoup (14) aussi se contentent de la majorité relative pour éviter les pertes de temps que causeraient les ballottages.

Le droit prussien régit donc avec la même souplesse inépuisable l'électorat professionnel que l'électorat

administratif local et la gestion des intérêts municipaux.

SECTION II. — LES ROYAUMES DE BAVIÈRE, WURTEMBERG ET SAXE

I. La Bavière

§ 1. Electorat Politique

(*Pour le Reichstag et pour le Landtag*).

La loi électorale du Reichstag est appliquée de la même manière dans tous les Etats de l'Empire. On sait déjà qu'elle proclame le suffrage universel et égal, direct et secret. La Chambre des députés du Parlement Bavarois est au contraire élue à deux degrés, par des censitaires, et jusqu'en 1881 ce fut au scrutin public.

Différence.

D'autres différences distinguent encore l'électorat au Landtag de celui au Reichstag.

Pour être électeur politique bavarois il faut être inscrit au rôle des contributions directes depuis 6 mois.

Conditions générales de l'électorat bavarois.

L'âge requis est de 21 ans au lieu de 25.

Il faut la nationalité bavaroise, c'est-à-dire qu'il ne suffit pas d'être allemand.

On doit avoir prêté le serment constitutionnel. La prestation du serment de fidélité à la Constitution, condition qui n'est pas exigée pour l'électorat au Reichstag, a plus d'importance qu'il ne paraît à première vue. C'est obliger peut-être beaucoup

6.

d'électeurs à être parjures ou à renoncer au droit de vote. Au surplus sont exclus de part et d'autre les assistés (sauf ceux dont les enfants n'auraient reçu que l'écolage gratuit), les faillis, les interdits, certains condamnés, et ceux qui n'auraient pas leur domicile dans le royaume.

Sur une population de 5.818.955 habitants (chiffre de 1895) il y eut pour les élections de 1898 au Reichstag 1.274.126 électeurs ou 21.5 0/0 des habitants et en 1899 aux élections du Landtag 1.056.951 électeurs ou 18.2 0/0 de la population.

Deux degrés.

Les députés du Landtag sont élus au 2e degré. Les électeurs primaires sont groupés en sections de vote ; à chacune d'elles revient le choix d'un nombre de délégués en proportion d'environ un par 500 habitants. Chaque section doit avoir à désigner 3 à 7 délégués, et être composée en tenant compte des circonscriptions communales.

Il y a eu au total pour les élections de 1899, 2.249 sections de vote qui nommaient 10 054 électeurs du second degré. La moyenne était de 1 délégué par 105 électeurs inscrits (dont 41 votants) et par 579 habitants.

Vote obligatoire au 2e degré.

Le vote est facultatif pour les électeurs primaires, il est obligatoire pour les délégués. S'il n'y a pas les 2/3 des délégués présents, le scrutin ne peut avoir lieu, et de nouvelles convocations seront faites dont les absents du premier appel feront tous les frais.

Répartition des mandats.

Le nombre des députés bavarois au Reichstag est de 48, la Chambre basse Bavaroise comprend 159 membres. Il y a donc nécessairement une base différente de répartition.

Pour le Reichstag le nombre des représentants de la Bavière est fixé par la Constitution. Il

ne restait qu'à partager les sièges. Cette opération, faite en 1871, n'a plus été revisée. Aussi constate-t-on de grandes anomalies. Une circonscription de Munich a 327.713 habitants ; ailleurs une circonscription a 84 607 habitants. La première a 88.641 électeurs, 7 autres ont moins de 20.000 électeurs.

La loi bavaroise stipule qu'il y aura un député par 31.500 habitants, mais elle prend pour base les chiffres du recensement de 1875, et ne tient aucun compte des mouvements postérieurs de la population. La moyenne est ainsi devenue 36.595 habitants et il se produit, dans la réalité, des écarts extraordinaires.

En tenant compte des arrondissements disposant de plusieurs mandats, la moyenne est de 16.777 électeurs par arrondissement électoral. En fait on trouve d'un arrondissement à un autre des différences de 1 à 13.

Les membres du Reichstag sont élus au scrutin uninominal, ceux du Langtag au scrutin de liste.

Le royaume est divisé pour les élections du Landtag en 63 circonscriptions.

8	d'entre elles	nomment	1	député	
25	—	—	2	—	Scrutin uninominal et de liste.
20	—	—	3	—	
9	—	—	4	—	
1	—	—	5	—	

Les délégués du second degré forment un collège par circonscription et votent au scrutin de liste, s'il y a plusieurs députés à élire par la circonscription. On calcule qu'il y a, en moyenne, 63 délégués par député, représentant 6.647 électeurs inscrits ou 2.624 votants.

Les chiffres réels s'écartent étonnamment de cette moyenne. Dans telle circonscription le député est élu par moins de 50 délégués, dans 2 autres, il l'est par plus

de 85 délégués. Le nombre des électeurs inscrits va de 3.553 à plus de 24.000 par député et celui des votants de 543 à plus de 11.000 par député !

Inégalités des circonscriptions.

Pour ne prendre qu'un exemple, au hasard, Munich a 3 arrondissements électoraux. Le premier, de 316.425 habitants choisit 5 députés, — le second, de 94.576 habitants, en choisit 1, — et le troisième, de 97.640, en choisit 3.

Résultats politiques.

Cette géographie électorale et les conditions du cens doivent inévitablement modifier les résultats du scrutin. Le vote indirect le différenciera davantage encore des autres élections politiques. Les données statistiques établissent que 74 0/0 des voix émises vont aux délégués effectivement élus. Une minorité d'un quart est donc écartée dès le premier tour. D'ailleurs le nombre des délégués n'est pas exactement en proportion du nombre des suffrages attribués aux délégués. En 1899 la situation était la suivante :

	Nombre des délégués	Proportion 0/0	Voix obtenues par les délégués *élus*	Proportion 0/0
Centre	5.167	51.4 0/0	681.166	48.2 0/0
Libéraux	2.220	22	288.112	20.4
Bund der Landwirthe	20	2	22.984	1.6
Bauernbund bavarois	682	6.8	76.489	5.4
Autres Bauernbünde	563	5.6	61.902	4.4
Conservateurs	248	2.5	30.331	2.1
Parti du Peuple	146	1.4	33.150	2.3
Socialistes	747	7.4	215.960	15.3
Sans parti	80	0.8	4.221	0.3

Sans doute est-ce parce que beaucoup d'électeurs sont convaincus de l'inutilité de leur vote que les abstentions sont si nombreuses.

Abstentions.

Dans les circonscriptions où une lutte même fort opiniâtre est engagée, l'indifférence est encore très grande. Des 1.056.951 électeurs, 417.201 votèrent, c'est-à-dire 39 0/0. Ce chiffre varie de 43 à 26 0/0 d'une province à l'autre, de 70 à 15 0/0 d'une circonscription à l'autre, et au sein d'une même circonscription dans la proportion de 1 à 8, notamment quand des localités urbaines et rurales sont unies dans un seul arrondissement.

Aux élections du Reichstag, il y a presque le double de votants ; 60.3 0/0 des inscrits.

Ballottages et coalitions.

Il y a toutefois beaucoup plus de ballottages pour le Reichstag que pour le Landtag, 18 sur 48 mandats, d'une part, 1 sur 159 d'autre part. Ceci est l'effet direct du second degré de l'élection. Car entre les partis il se conclut, dans l'intervalle du 1er et du 2e degré, des transactions, des alliances. Dans le 1er arrondissement de Munich, 3 socialistes et 2 catholiques furent élus de cette façon, sur une seule liste, et parmi ces 5 candidats, il s'en trouvait 2 qui avaient été l'année précédente adversaires aux élections du Reichstag. Une coalition analogue se produisit aussi ailleurs, soit entre les mêmes partis, soit entre les libéraux et les agrariens, soit entre d'autres groupes.

Les résultats définitifs des élections faites dans des conditions si diverses devaient naturellement être dissemblables. Le double tableau ci-dessous résume ces conséquences :

Elections du Reichstag (1898)				Partis politiques	Elections du Landtag (1899)		
Nombre des élus	0/0	Voix obtenues au 1er tour	0/0		Elus	0/0	
29	60.42	310.596	38.8	Centre...........	83	52.01	Les statistiques officielles ne donnent pas le nombre de voix totales d'un parti, mais seulement celui obtenu par les délégués élus de chaque parti (voir plus haut).
7	14.58	136.902	14.9	Nationaux libéraux...........	41	25.77	
0	0	11.115	1.2	Progressistes.....	3	1.89	
1	2.08	10.930	1.3	Bund der Landwirthe.........	1	0.6	
5	10.43	143.061	18.2	Bauernbund	5	3.14	
0	0	0	0	Autres lignes de paysans	7	4.44	
1	2.08	15.889	1.9	Conservateurs....	5	3.14	
1	2.08	13.106	2.4	Parti du Peuple..	1	0.6	
4	8.33	141.630	18.0	Socialistes.......	11	6.91	
		2.553	0.4	Divers ou sans parti	2	1.25	

Le cens électoral a donc surtout favorisé le parti libéral. Aux dernières élections il a toutefois subi un grave échec. Le centre et les socialistes sont presque aussi forts dans les élections du parlement local que dans celles de l'Empire ; le système électoral leur enlève cependant un septième des sièges au Landtag. Le Centre conserve la majorité.

Composition professionnelle des deux Assemblées.

Parmi les élus au Landtag il y a 41 personnes adonnées à l'agriculture, 24 à l'industrie, 11 au commerce, 19 simultanément à l'agriculture et au commerce où à l'industrie, 28 fonctionnaires de l'Etat et des communes, médecins et avocats, 19 ecclésiastiques, 7 rédacteurs, 10 personnes sans profession.

Les élus bavarois au Reichstag sont 16 agriculteurs,

9 industriels, 3 commerçants, 6 fonctionnaires, 1 avocat, 1 professeur, 6 ecclésiastiques, 1 écrivain, 1 secrétaire ouvrier et 4 rentiers.

23 des 48 députés au Reichstag font partie du Landtag.

§ 2. Electorat communal

Le droit de cité.

La commune bavaroise est plus que toute autre conçue sur le type d'une association économique semblable aux sociétés privées. Il faut, pour être électeur, obtenir le droit de cité municipal, et si l'on veut jouir, le cas échéant, des biens communaux gratuits, il faut payer une taxe, un droit d'entrée, proportionné à leur valeur (1).

Conditions d'Electorat.

Les conditions générales de l'électorat local sont la majorité et l'indigénat bavarois (la nationalité allemande ne suffit pas). Ceux qui paient l'impôt et habitent depuis deux ans la commune ont le droit d'être inscrit sur les listes électorales. Ceux qui sont domiciliés depuis 5 ans et qui paient en impôts directs au moins 6 marcs 86 dans les villes de plus de 20.000 habitants, et 5 marcs 14 dans les autres peuvent être contraints de se faire inscrire comme électeurs. Dans le Palatinat sont électeurs tous les hommes majeurs habitant la commune et payant des impôts directs.

Revendications électorales.

Dans les séances des 25, 26 et 27 octobre 1899 la Chambre des députés de Bavière délibéra sur une proposition du groupe socialiste. Celui-ci demandait au Gouvernement de déposer un projet de loi électorale introduisant le suffrage universel, direct, égal

(1) *Staatslexikon* der Görres Geselschaft. 2e éd. V° *Gemeide Ordnung*, p. 765.

et secret, dans les villes et dans les campagnes, sur la base de la population, et la représentation proportionnelle. Le Centre et les libéraux semblaient en général adopter le projet, ou du moins demander une revision (1). Le gouvernement déclara qu'il s'opposait à la représentation proportionnelle. Le projet fut renvoyé à une commission.

Plus récemment les socialistes de Munich émettaient le vœu de voir la suppression des taxes de citoyenneté ou tout au moins leur réduction au maximum de 5 marcs. L'organe socialiste, *Neue Zeit*, critique cette atténuation des revendication fondamentales du parti (2).

Le renouvellement des conseils communaux a lieu par tiers tous les 3 ans, leur mandat étant de 9 ans.

Epoque des élections.

Le Landtag est intégralement réélu tous les 6 ans, le Reichstag tous les 5 ans. A Munich par exemple il y eut en 1898 élection pour le Parlement impérial. La ville était divisée en 2 districts, et comptait 121.958 électeurs, pour une population de 474.777 habitants.

L'année suivante, l'élection des députés à la diète bavaroise se faisait dans 3 districts autrement composés, réunissant 498.641 habitants, et 105.667 électeurs étaient appelés aux urnes. La même année, le tiers du conseil commuual était renouvelé : les 26.047 électeurs de 20 districts étaient convoqués au scrutin.

Différences entre les villes et les campagnes.

Comme en Prusse la Bavière a une loi communale pour les villes et une autre pour les campagnes. Cette distinction toutefois n'apparaît pas dans le Palatinat qui est restée fidèle à la législation française introduite sous l'Empire. Les votes entraînant une

(1) *Soziale Praxis*, XI, p. 115.
(2) N° du 15 février 1902.

dépense ou un emprunt dans les communes rurales bavaroises ont lieu au suffrage plural de tous les citoyens : une voix à ceux qui paient 10 florins, 2 voix à ceux qui paient 20 florins d'impôts et ainsi de suite.

Sauf dans ces toute petites communes, où les électeurs se réunissent directement en assemblée municipale, il y a partout un conseil délibérant et un collège exécutif. Leurs noms diffèrent, mais leurs attributions sont sensiblement les mêmes.

Pouvoir exécutif.

Le collège est en Bavière dans une plus grande dépendance du Conseil qu'en Prusse. Le bourgmestre est à la fois le chef du pouvoir exécutif et le président de l'assemblée délibérante. Le bourgmestre peut être pris parmi les spécialistes du droit comme en Prusse, et cette coutume tend à se généraliser, par suite des bons résultats qu'elle produit. Les membres du collège sont, dans les villes, pris les uns parmi les juristes et les techniciens, les autres parmi les simples bourgeois.

La loi communale du Palatinat Rhénan vient même d'être modifiée (17 juin 1896) pour permettre d'y suivre la même règle. Elle autorise l'adjonction, au Conseil municipal, de conseillers payés. Ces conseillers sont tenus de fixer leur domicile dans la commune ; ils ne peuvent pas s'absenter sans autorisation, ils sont élus par le conseil, d'abord pour trois ans ; après leur réélection, à la fin de ces 3 premières années, leur situation est réglée définitivement par les conventions particulières. Les conseillers appointés peuvent toujours donner leur démission, mais, en ce cas, ils perdent tout droit à leur traitement et à la pension.

Fonctionnaires de Carrière.

Les bourgmestres et leurs adjoints, ainsi que les membres rémunérés des Conseils municipaux sont

soumis, au point de vue disciplinaire, aux autorités de l'Etat. On leur applique, par voie d'analogie, les dispositions relatives à la discipline des fonctionnaires de l'ordre administratif (1).

Approbation Gouvernementale.

La nomination des bourgmestres doit dans toutes les villes du royaume être approuvée par le Roi. La raison principale en est qu'ils ont la police dans leurs attributions. Dans les campagnes il suffit de l'approbation du sous-préfet. Là, en effet, la police est confiée à des commissaires cantonaux. Les *bürgermeistereien* n'ont point ici d'autre compétence ni d'autre attribution que la police. Les communes conservent leur individualité la plus entière.

II. Le Wurtemberg

§ 1. L'Electorat politique (au Reichstag et au Landtag)

Conditions d'Electorat.

Le Wurtemberg fait exception dans la législation électorale allemande. Il déroge, aux tendances générales, non seulement parce que les élections au Landtag et les élections locales s'y font d'après des règles presque identiques, mais aussi parce qu'il est le seul à adopter comme bases d'électorat celles qui servent pour l'Empire. C'est le suffrage universel et égal, sauf l'exclusion des assistés, des incapables et des indignes. L'âge requis est de 25 ans. Telles sont les conditions d'électorat des assemblées législatives. Il convient de faire remarquer que le Wurtemberg ne compte que

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1896, p. 191.

2.165.765 habitants, et qu'il n'a point une population industrielle comme la Saxe et certaines provinces de la Prusse.

Entre le Reichstag et le Landtag Wurtembergeois nous devons toutefois signaler d'assez multiples différences.

Différences avec le Reichstag.

a) Le Landtag wurtembergeois a deux chambres, la première n'est pas élue, mais composée de membres de droit ou nommés à vie par le souverain. La deuxième comprend 70 représentants élus et 23 membres de droit, savoir : 13 députés choisis par la noblesse, 6 par le clergé protestant, 3 par le clergé catholique et le chancelier de l'Université de Tübingen. Que dirait-on si plus d'un quart des membres de notre Chambre des députés ou des représentants ou de nos conseils généraux ou provinciaux était ainsi désigné d'office pour faire contrepoids au suffrage universel des non-assistés ! Au Reichstag, au contraire, tous les membres sont élus de la même façon. Les partis du Centre et des démocrates ont tenté de faire supprimer les sièges attribués à des membres non-élus dans la 2e Chambre. Ils n'y ont pas réussi.

1) membres non élus.

b). Le nombre des membres du Landtag est fixé invariablement à un pour chacune des sept villes, quelle que soit leur population. Reutlingen a un député comme Stuttgart, la capitale. De même que par la présence des privilégiés à la diète, on a voulu, par cette représentation proportionnellement plus faible des grandes villes, se prémunir contre les conséquences d'un droit de suffrage trop étendu et trop égalitaire. Le moyen est assez mal choisi, car il porte atteinte en

2) Répartition arbitraire des mandats.

même temps à la légitime prépondérance des centres intellectuels.

Si l'on ne compare entre eux que les 63 circonscriptions rurales, on voit déjà que les arrondissements électoraux les plus populeux ont 3 ou 3 1/2 fois autant d'habitants que les moins peuplés. L'antithèse est bien plus marquée pour les villes. Ellwangen, avec 4.747 habitants, a un député, comme les 181.081 habitants de Stuttgart. La capitale a 38 fois plus, Tubingen 12, Ludwigsbourg 9 fois plus de population qu'Ellwangen, sans être plus fortement représentés au Parlement local. La répartition faite en 1819 a toujours été conservée, au détriment des localités industrielles, au détriment des socialistes (1). Ceux-ci ont proposé qu'en attendant une revision générale, on fit pour Stuttgart une loi spéciale lui accordant 6 députés (2). La proposition fut évidemment rejetée, l'intérêt de parti

(1) Les élections des 17 et 18 décembre 1900 renseignent sur la force des partis dans les 7 villes et dans l'ensemble du royaume.

	Voix obtenues	Proportion	Voix obtenues	Proportion
Votants	56.829	67.54 0/0	443.027	71.03 0/0
Socialistes	13.887	36.18	58.721	18.66
Volkspartei	8.469	22.09	77.523	24.63
Deutsche Partei (Conservateurs)	13.438	35.01	61.659	19.60
Zentrum	2.416	6.30	76.036	24.16
Divers	163		40.856	12.73

(2) *Neue Zeit.* mars 1902. Wilhelm Keil. Ein Blick in den Wurtembergischen Landtag.

étant trop manifeste. La réforme devrait comporter un plan d'ensemble. Si l'on tient compte du nombre des électeurs, les anomalies sont encore plus flagrantes. Il y avait en tout 399.855 électeurs en 1895, soit une moyenne de 5.712 par arrondissement. Stuttgart avait 6 1/2 fois cette moyenne. Ellwangen, l'une des 7 villes, n'avait que la 1/433e partie du nombre d'électeurs de Stuttgart son égale (1).

c). Lors de la confection des listes électorales du Landtag, on est aussi moins rigoureux dans l'exclusion des assistés. Ceux qui ont reçu des secours dans l'année sont exclus, comme il est de règle en Allemagne. Mais l'exclusion ne frappe point, dans le Wurtemberg, ceux qui ont remboursé les secours reçus ou qui n'ont dû se faire assister que par suite d'infortunes momentanées.

3) Exclusion moins sévère des assistés.

d) On prend plus de précautions pour le secret du vote qu'aux élections d'Empire.

d) Secret du vote.

e) On est d'autre part plus rigoureux pour l'électorat au Landtag par le fait qu'il ne suffit plus d'appartenir à l'Empire Allemand, il faut avoir la nationalité wurtembergoise, condition beaucoup plus rigoureuse que ne l'est celle du domicile dans nos lois d'électorat local. Elle restreint de 2.500 le nombre des électeurs pour la seule ville de Stuttgart. Pour d'autres villes la différence est de 50 0/0 ; à Ludwigsburg, il n'y a que 1.918 électeurs au Landtag et 3.415 pour le Reichstag, à Ulm 5.956 contre 7.096.

e) Indigénat wurtembergeois.

(1) Voir une brochure de Dr Rössger, *Statistik der Landtagswahlen in Württemberg*, vom februar 1895, Stuttgart, von Strecker, et Moser 1895.

De là encore des résultats divers dans l'issue du scrutin. Le nombre des électeurs socialistes est bien moindre pour le Parlement local que pour le Parlement impérial ; les deux derniers scrutins, ceux de 1900 (Landtag) et 1898 (Reichstag) ont donné respectivement 58.717 et 62.000 voix aux candidats socialistes, tandis que l'accroissement général des forces du parti eût dû renverser la proportion au profit du scrutin le plus récent. C'est que la plupart des électeurs du Reichstag, exclus de l'électorat du Landtag, sont des socialistes ; ce sont des ouvriers plus ou moins migrateurs, venus d'ailleurs, qui n'ont pas pu encore acquérir l'indigénat wurtembergeois (1).

Les socialistes ont su néanmoins augmenter leurs forces aux dernières élections : à Stuttgart entr'autres ils ont gagné 50 0/0.

Quoique la loi, dans le but d'empêcher la constitution des partis au sein de l'assemblée, exige que les députés soient assis par ordre de préséance à la salle des séances, il s'est nécessairement formé des groupements politiques et il y a actuellement, en dehors des privilégiés, les fractions parlementaires suivantes :

Partis	Elections de 1900		1895
	Elus	Voix obtenues	Voix obtenues
Socialistes	5	58.717	32.289
Centre	18	75.989	69.253
Nationaux libéraux	11	101.733	97.385
Parti du Peuple	28	77.523	94.705
Agrariens	5		
Conservateurs	2		
Sauvage	1		

(1) *Klara Zetkin*. Rückblick aûf die Landtagswahlen in Württemberg (*Neue Zeit*. 9, 16 et 23 février 1901).

Les Chambres wurtemburgeoises peuvent n'être convoquées que tous les trois ans et remplacées dans l'intervalle par un comité permanent mixte de 12 membres, tandis que le Reichstag siège chaque année.

Pouvoir restreint du Parlement.

Au surplus le Roi reste souverain absolu. L'art. 4 de la Constitution lui attribue « tous les droits de la puissance publique, dont il doit user par tous les moyens prescrits ». Les ministres n'ont pas à se retirer devant un vote des Chambres tant qu'ils conservent la confiance du Souverain (1).

§ 2. L'Administration locale

Les conseils communaux sont élus par les « bourgeois » (catégorie qui ne se confond pas avec celle des « habitants »), domiciliés dans la commune, en y payant un impôt quelconque, — ou s'ils n'y habitent pas, inscrits pour un impôt direct d'au moins 25 marcs. La commune est, de plus, autorisée à percevoir une taxe d'entrée sur les nouveaux bourgeois (2). Il n'y a point que la condition du cens qui distingue l'électorat administratif de l'électorat politique. Le renouvellement du Landtag se fait en une fois tous les six ans. Celui des conseils communaux a lieu par tiers tous les deux ans. La composition des conseils est ainsi fréquemment hétérogène, réunissant des élus

Vote des Censitaires.

Renouvellement partiel.

(1) *Combes de Lestrades*. Note sur l'Allemagne administrative. *Revue Politique et Parlementaire*, t. 30, p. 350.
(2) *Id.*, p. 362.

successifs de partis opposés. Le scrutin qui a eu lieu à Stuttgart le 6 décembre 1901 a amené l'élection de 8 nouveaux membres, appartenant tous à la gauche. La majorité a passé de droite (conservateurs et nationaux libéraux) à gauche : les gauches ont les deux tiers.

Majorité relative.

Autre différence : aux élections communales les ballottages sont supprimés. La majorité relative décide. Aux élections politiques, il faut au premier tour la majorité absolue, et au second le choix des électeurs est limité entre les candidats les plus favorisés au premier tour.

Election du pouvoir exécutif local.

Il n'y a pas que le Conseil communal qui soit élu, le collège exécutif, appelé le collège des bourgeois, l'est également.

Le conseil est renouvelé par tiers tous les 2 ans, le comité par moitié tous les 2 ans. Chaque année les électeurs communaux sont donc appelés aux urnes.

Aux dernières élections communales de Stuttgart, en 1901, sur 16.258 électeurs, 11.054 se présentèrent aux urnes. Pour le Landtag la fréquence au vote est de 73.6 0/0 pour l'ensemble du pays, et d'après les circonscriptions de 48.9 à 88.2 0/0. Les ballottages provoquent naturellement une participation plus active.

Fonctionnaires de carrière.

Dans les villes de plus de 10.000 habitants, — et elles sont au nombre de treize, — le Conseil peut s'adjoindre avec l'assentiment du comité, un ou plusieurs membres rétribués élus pour six ans au moins, ou à vie, et choisis parmi les personnes ayant subi le 2e examen du ministère de la justice, ou des finances ou de l'intérieur, et réunissant les conditions générales d'éligibilité aux fonctions de maire.

Les bourgmestres sont aussi des fonctionnaires élus à vie et rétribués, choisis parmi les agents de carrière habitant la ville ou hors de la ville. Ils sont en apparence nommés par le Gouvernement ; mais son choix est limité à une liste de trois candidats présentés par le conseil communal. Le gouvernement aurait donc un choix plus large qu'en Prusse, s'il n'était obligé de nommer le candidat qui a réuni une majorité des 2/3 des voix, et contre lequel on ne peut invoquer, pour le récuser, un arrêt de la cour disciplinaire.

Le bourgmestre a la police dans ses attributions. Il a aussi des attributions de juridiction gracieuse. Pour toutes ces raisons il faut que l'on prenne des hommes ayant des connaissances professionnelles et de l'expérience. Cela devient un « actuariat administratif » auquel on prépare d'une manière spéciale (1). Il a presque encore plus d'importance qu'en Prusse. Il en résulte pour les communes un peu plus de frais, et une excellente administration.

Par suite de causes historiques, l'administration locale würtembergeoise est beaucoup plus bureaucratique que celle des autres Etats Allemands. Le secrétaire communal et les bureaux y sont plus puissants ; c'est d'ailleurs parmi eux que sont fréquemment pris les bourgmestres. On a créé, pour les former, une faculté de sciences politiques et administratives à l'Université de Tübingen. Mais on a oublié de leur adjoindre comme en Prusse un élément non-professionnel. Du reste toute l'organisation du travail communal est telle qu'il faut nécessairement choisir des spécialistes.

Par l'effet de la poussée démocratique, il est aujour-

(1) Dr Zeller. *Uber die Entwickelung würt : Verwaltungseinrichtungen in XIXe Jahrhundert* (*Zeitschrift für Staatswissen Schaften* von Schäffle), 1898.

d'hui question de supprimer la durée du mandat de ces fonctionnaires. « Si on renonçait à investir les bourgmestres d'un mandat à vie, écrit M. Zeller (1), il faudrait nécessairement chercher des compensations, notamment supprimer le choix du bourgmestre par les électeurs ».

Projets de réforme.

Les socialistes ont demandé au Parlement la suppression de la nomination à vie des bourgmestres. La 2e chambre était disposée à y consentir pour l'avenir (1897). La première chambre a rejeté la proposition. Le gouvernement a promis de faire de nouvelles proposition, qui rompraient toutefois avec la règle actuelle d'uniformité, et établiraient des bases d'organisation différente pour les communes de première grandeur ou d'importance moyenne. Il n'y aurait plus de collège dans les petites communes. Le collège dans les grandes villes ne serait plus élu par les électeurs, mais choisi par et parmi les membres d'une commission émanée elle-même du conseil. Le gouvernement admettrait pour cette élection le principe de la représentation proportionnelle qu'il rejette pour la chambre.

Bailliages.

Le Wurtemberg a aussi groupé les petites communes en bailliage : *Amt*. Les communes sont représentées dans l'assemblée de l'Amt par un nombre de délégués proportionné non à leur population, mais à la somme des impôts qu'elles paient. Le nombre total varie de 20 à 30. Chaque commune envoie au moins un délégué sans pouvoir dépasser les 2/5 du total. Ces délégués sont élus par les membres du conseil et du comité réunis. L'assemblée, ainsi élue, choisit dans son sein une députa-

(1) P. 466.

tion permanente de 4 à 6 membres. Elle peut prélever des centimes additionnels, jusqu'à concurrence de 1 pour cent ; si les ressources créées par ce centime ne lui suffisent pas chaque commune verse une contribution matriculaire suivant la proportion qui règle le nombre des députés qu'elle envoie à l'assemblée.

III. La Saxe

§ 1. Electorat Politique.

Jusqu'en 1896 suffrage égal.

Comme dans les autres pays Allemands, le Parlement local y est tout autrement élu que les députés au Reichstag. Sans parler de la chambre haute, le mode d'élection des deux catégories de députés diffère radicalement. De même que la Prusse en 1893, la Saxe a révisé son droit de suffrage politique en 1896, et elle s'est singulièrement inspirée de la loi prussienne.

Avant la loi du 28 mars 1896, les représentants à la diète saxonne étaient élus d'après le système du suffrage égal et direct, par les citoyens payant, comme cens, au moins trois marcs d'impôt sur le revenu.

Les députés socialistes Frasdorf et consorts proposèrent à la Chambre d'étendre encore le droit de suffrage. Les conservateurs réclamèrent, au contraire, une réforme dans le sens du système suivi pour les élections communales à Falkenstein et à Leipzig, c'est-à-dire la division du corps électoral en trois classes (1). Le gouvernement déclara qu'il était d'accord avec la majorité pour opérer une réforme électorale dans un sens conservateur. Les socialistes obtinrent donc le résultat

(1) *Soziale Praxis*, V, p. 391.

opposé à leurs desiderata. La loi de 1896 vint complètement réorganiser l'électorat législatif, sans toucher à l'électorat administratif. Elle a substitué au suffrage direct l'élection par classes et à deux degrés, usité en Prusse.

Introduction du système prussien.

Voici d'abord quelles sont, en vertu de cette loi, les conditions de l'électorat (1).

1° Il faut appartenir à l'Etat Saxon. La résidence, si prolongée fût-elle, ne suffit pas pour satisfaire à cette condition. Le droit public allemand ne s'oppose pas à ce qu'on fasse partie à la fois de plusieurs Etats de l'Empire ; mais la qualité de citoyen allemand ne suffit pas au point de vue de l'électorat saxon.

Conditions générales.

2° Il faut être domicilié depuis six mois dans le royaume.

3° Être majeur de 21 ans, et du sexe mâle.

4° Il faut être indépendant. La loi nouvelle n'emploie plus ce terme comme l'ancienne loi, mais précise la chose, définit les caractères de cette indépendance. Sont exclus de ce chef : les interdits, les faillis, et surtout les assistés du bureau de bienfaisance. Les secours reçus d'autres administrations publiques ou de particuliers n'entrent pas ici en ligne de compte. L'assistance exclut de l'électorat pendant un an.

5° Les condamnés à certaines peines sont exclus, comme indignes.

En outre de ces conditions communes le système électoral saxon repose sur trois assises : le cens, la division

(1) Une étude complète de cette loi a paru dans la Revue : *Archiv für öffentliches Recht* XVI. 1re livraison, p. 34 à 93, de Dr Fritz König in Freiberg : *Das in Königreich Sachsen für die Wahlen Zur Zweiten Kammer Geltende Recht*.

par classe et le vote à deux degrés, toutes choses inconnues dans la législation impériale.

A. *Le Cens.* — Il faut payer l'impôt foncier ou au moins un marc d'impôt sur le revenu. Les impôts de la femme et des enfants mineurs sont comptés au profit du mari et du père. La limite est si faible, en vérité, que peu de personnes ne peuvent la franchir. Le cens antérieur à la loi de 1896 était plus élevé (3 mars). Il y eut en 1897, par rapport à 1891, une augmentation de 24.29 0/0 des électeurs et notamment 27.16 0/0 dans les villes et 22.06 0/0 dans les campagnes.

Cens.

Les contribuables en retard de payer tout ou partie des impôts dûs par eux pour les deux dernières années, ne peuvent exercer leur droit de vote.

B. Les électeurs sont répartis en trois classes. Pour cette répartition on ne calcule que l'impôt foncier et l'impôt du revenu, payé à l'Etat. On ne tient aucun compte des autres impôts de l'Etat ou des impôts communaux, pas même des centimes additionnels.

3 Classes.

Afin de ne pas attribuer une force électorale excessive aux plus imposés, les contribuables payant plus de 2.000 marcs ne sont comptés que pour cette somme. C'est une notable différence avec la loi prussienne.

Le total des impôts et la division en trois classes sont calculés par communes, à moins que plusieurs communes ne soient fusionnées en un seul bureau de vote. On ne compte donc pas en général par bureau de vote, comme cela se pratique en Prusse ; il peut s'établir une sorte de moyenne pour les électeurs d'une commune subdivisée en plusieurs bureaux. Il n'y a pour la répartition des électeurs en 3 classes qu'une seule liste élec-

torale par ville, sauf le cas où une ville constituerait plusieurs arrondissements et aurait par conséquent à nommer plusieurs députés.

A d'autres égards, encore, la loi saxonne n'a pas imité la loi prussienne et a cherché au contraire à l'améliorer.

a) Tous ceux qui paient au moins 300 marcs sont toujours dans la première classe, ceux qui paient 38 marcs sont dans la seconde. Si l'addition de leurs côtes donne au total une somme supérieure au tiers pour la 1re classe, les deux autres classes sont constituées en attribuant à chacune la moitié du surplus des impôts.

b) Ceux dont la cote d'impôts n'est qu'en partie nécessaire pour parfaire le tiers, sont rangés dans la classe supérieure plutôt que dans la classe inférieure.

c) Chaque délégué doit être l'élu d'au moins cinq personnes.

Pour 1897, la proportion du nombre d'électeurs du premier degré a été la suivante dans chaque classe.

	1re classe	2e classe	3e classe
Dans l'ensemble du pays.	3.54 0/0	15.68 0/0	80.78 0/0
Dans les villes..........	3.56	15.47	80.97
Dans les campagnes......	3.53	15.83	80.64

L'inscription sur les listes électorales et le classement des électeurs sont soumis à l'inspection des intéressés pendant un temps dérisoirement court : ils ont 3 jours pour réclamer quand il s'agit de l'électorat local

(politique et administratif) et 8 jours quand il s'agit de l'électorat impérial.

C. Le suffrage politique est désormais organisé à deux degrés. Chaque arrondissement électoral (wahlkreis) est divisé en sections (wahlbezirke). Ces sections ne servent pas seulement à faciliter le vote, ils constituent le premier degré de l'élection. Les électeurs de chaque section désignent de 3 à 7 délégués. Il doit y avoir un électeur du second degré par 500 habitants : les sections doivent donc être établies de manière à représenter une population de 1.500 à 3 499 habitants. Les localités de moins de 1.500 habitants sont confondues avec d'autres, celles de 3.500 et davantage sont subdivisées. Toutefois le gouvernement peut déroger à cette règle, par exemple, pour éviter qu'il y ait un trop petit nombre d'électeurs dans une classe. Il doit en tout cas veiller à ce que chaque classe ait, autant que possible, un nombre égal de délégués.

Scrutin indirect.

La formation des bureaux est confiée à l'administration communale dans les villes, au chef du canton (*Amt*) dans les campagnes, et au gouvernement si plusieurs villes forment ensemble une circonscription.

Il peut y avoir un seul président de bureau pour les trois classes.

Les électeurs se réunissent au jour fixé par le ministre et choisissent le nombre prescrit de délégués. Ils ne sont pas tenus de prendre les délégués parmi les électeurs du même bureau comme en Prusse. Cette élection se fait à la majorité absolue au premier tour, à la majorité relative au second tour, s'il y a ballottage.

Les délégués élus forment dans chaque arrondissement le collège électoral chargé de choisir le député.

Les élections sont strictement uninominales. Aucun collège ne nomme plus d'un député. Ce député est élu pour 6 ans. Les délégués restent en fonctions pendant tout ce terme, en ce sens que c'est éventuellement à eux à pourvoir aux vacances. Ils touchent une indemnité de déplacement, ce que n'ont pas les délégués du second degré en Prusse : ils ont, outre leurs frais de voyage, un jeton de cinq marcs de séjour.

Le vote est secret aux deux degrés, et doit être donné en personne.

Les députés sont élus par les délégués à la majorité absolue. Au troisième tour seulement, il suffit de la majorité relative.

Tous les électeurs ne sont pas éligibles ; ils doivent, en outre, être âgés d'au moins 30 ans, payer 30 marcs d'impôt foncier ou d'impôt sur le revenu (ce qui correspond à un revenu de 2.300 marcs).

Il y a 37 députés pour les villes et 45 pour les campagnes, C'est une répartition plus équitable que celle encore en vigueur pour le Reichstag ou pour le Landtag prussien. Il y a cependant encore des écarts de 29.510 à 79.276 habitants d'une circonscription urbaine à l'autre.

La Chambre saxonne se renouvelle par moitié, le Parlement Impérial intégralement.

La nouvelle loi avait pour principal objectif d'éliminer les socialistes : elle a réduit de 15 à 4 députés l'importance de leur groupe. Les délégués des deux premières classes annihilent au second tour les efforts de la troisième classe. On se rappellera que le système des classes et du scrutin indirect écarte complètement les socialistes du Parlement Prussien.

§ 2. Electorat communal.

Les villes saxonnes sont régies par les deux lois du 24 avril 1873, dont l'une s'applique aux grandes, l'autre aux moyennes et aux petites villes. Nous laissons de côté les campagnes.

Conditions plus rigoureuses que pour l'électorat législatif.

Sont électeurs dans les villes : les citoyens du Royaume de Saxe, âgés de 25 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, à l'exclusion des assistés qui ont reçu des secours depuis deux ans. Les conditions d'âge et d'indépendance sont par conséquent plus rigoureuses que pour l'électorat politique. On en doit dire autant du cens. Il faut à la commune, avoir payé un impôt direct à l'Etat d'au moins 3 marcs, et pour les deux dernières années avoir acquitté toutes ses contributions à l'Etat et à la commune, pour les écoles et pour les pauvres. En outre il faut être propriétaire *ou* habiter effectivement la commune depuis deux ans au moins, terme qui est abrégé pour ceux qui viennent de quitter une commune où ils étaient électeurs.

Le droit électoral doit être demandé par les intéressés : sont obligés d'acquérir le droit de citoyenneté ceux qui paient au moins neuf marcs d'impôts directs et habitent les villes depuis 3 ans (1). Cette clause a sa valeur par le fait que l'inscription donne lieu à la perception de 3 marcs, et peut ainsi faire hésiter les intéressés.

Prenant la capitale, Dresde, pour exemple, nous

(1) Zeitschrift des K. Sächsischen Statistischen Büreaus. 47e Jahrg. 1901, Heft. 3 et 4, p. 187 et suiv.

donnerons, d'après les statistiques officielles de l'administration communale, la composition du corps électoral de chaque élection et les forces des partis dans chaque système.

I. Elections au Reichstag à Dresde.

a) *Chiffres absolus.*

Date	Electeurs	Votants	Conservateurs	Nationaux libéraux	Progressistes	Socialistes	Divers
1890......	52.853	44.500	22.697	—	2.408	19.377	18
1893......	62.187	53.429	10.014	20	19.797	23.570	28
1898......	76.915	59.432	13.292	2.859	12.286	30.324	671

b) *Proportion*

Date	Electeurs	Votants	Conservateurs	Nationaux libéraux	Progressistes	Socialistes	Divers
1890......	—	84.20 0/0	51	—	5.41	43.54	0.04
1893......	—	85.90	18.74	0.04	37.05	44.11	0.05
1898......	—	77.27	22.37	4.81	20.67	51.02	1.13

II. Elections au Landtag (Résultats de 3 arrondissements sur 5)

Impôts payés	Population	Circonscription	Classe	Date du vote	Nombre des Electeurs primaires	Votants Total	Votants 0/0	Bureaux de vote	Electeurs du 2e degré
1.130.439 marcs..	81.098	1re	1re	29 septembre 1897	996	607	60.94	14	54
			2e	28 » »	2.471	1.377	55.73	14	54
			3e	27 » »	9.491	3.661	38.57	14	54
					12.958	5.645	43.56		162
321.157 marcs..	55.216	4e	1re	29 » »	185	139	75.14	10	37
			2e	28 » »	1.054	665	63.09	9	36
			3e	27 » »	8.454	3.889	46.00	10	37
					9.693	4.693	48.42		110
480.453 marcs..	49.172	5e	1re	29 » »	327	206	62.97	9	33
			2e	28 » »	1.714	882	51.46	8	32
			3e	27 » »	6.831	2.407	35.24	9	33
					8.872	3.495	39.39		98

Force des partis aux mêmes élections en 1897.

Circ.	Classes	Voix obtenues				Délégués élus			
		Conservateurs	Progressistes	Socialistes	Divers	Conservateurs	Progressistes	Socialistes	Divers
I	1	504	67	1	27	54	—	—	—
	2	861	416	55	39	54	—	—	—
	3	983	877	1.723	65	4	4	46	—
		2.348	1.360	1.779	131	112	4	46	—
IV	1	136	1	—	2	37	—	—	—
	2	405	150	71	38	36	—	—	—
	3	818	437	2.538	67	—	—	37	—
		1.359	588	2.609	107	73	—	37	—
V	1	203	—	2	—	33	—	—	—
	2	855	—	18	—	32	—	—	—
	3	1.081	—	1.293	—	8	—	25	—
		2.139	—	1.313	—	73	—	25	—

III. Elections communales.

Nombre des électeurs en 1900.

	propriétaires	non-propriétaires	Total
Contraints de s'inscrire en 1900	154	1.439	1.593
Total des inscrits.........	4.822	13.847	18.669

Il y avait 4.69 0/0 des habitants inscrits sur les listes électorales communales ;

Voici à titre documentaire la composition détaillée du corps électoral communal :

En novembre 1898 *les électeurs communaux de Dresde appartenaient aux professions suivantes* (Statistuches Jahrbuch 1900, Dresden, 1901, p. 56-7).

Profession	Electeurs domiciliés hors ville		Domiciliés à Dresde			
	Ansässige	Unansässige	Ansässige	Unansässige	Total	Proportion 0/0 pers. de cette profession
Industriels, patrons et directeurs	54	13	1.422	2.391	3.813	33.06
Négociants (commerce et transport)	29	31	800	1.161	1.961	27.85
Hôteliers et cabaretiers	5	6	214	261	475	39.60
Postes, télégraphes: chemins de fer: personnel supérieur	2	1	46	586	632	29.85
Id., personnel inférieur	1	—	33	448	481	11.73
Rentiers, pensionnés	35	4	853	1.180	2.033	36.02
Agriculture (personnes indépendantes et fonctionnaires)	3	1	36	8	44	27.31
Personnel technique et auxiliaire de l'industrie	5	6	214	261	475	39.60
Employés de bureaux et magasins	—	1	61	563	624	10
Garçons de café, aides au marché	—	—	7	28	35	1.39
Ouvriers unskilled	—	—	13	140	153	
Domestiques, ouvriers, personnel inférieur	—	—	23	712	735	30
Militaires	—	—	4	32	34	0.26
Fonctionnaires administratifs	8	2	1.886	177	1.709	55.26
Avocats	—	4	31	60	91	
Personnel supérieur des Cultes, de l'Enseignement de l'hygiène	5	5	218	1.061	1.279	44
Théâtre	1	—	20	158	187	20.63
Personnel inférieur des 2 dern. catégories	—	—	676	20	696	31.48
	143	88	4.102	11.516	15.618	13.60

Résultat des Elections :

		en 1899	en 1900
		—	—
Mandats à pourvoir	propriétaires	14	15
	non-propriétaires.	13	14
Nombre de circonscriptions............		17	17
Nombre d'électeurs....................		16.020	16.867
Votants................................		9.147	11.800
Proportion............................		57.1 0/0	69.96 0/0

Les électeurs non possesseurs d'immeubles et les électeurs propriétaires sont confondus dans le même corps électoral. Mais il faut que parmi les élus il y ait le nombre requis de propriétaires. Les propriétaires parviennent même par leur organisation à dominer le corps électoral dont ils sont cependant une minorité. Les *Hausbesitzer* ont des associations électorales solides et des journaux. Les *Miethsbewohnervereine* essaient de combattre les premiers, mais depuis 20 ans la victoire reste aux propriétaires, et ceux-ci parviennent à empêcher tout socialiste d'entrer au conseil communal (1).

Quelques villes saxonnes ont établi un régime électoral spécial.

Exceptions.

Chemnitz, par exemple, s'est prononcé pour le vote par classes. Les électeurs sont divisés en 5 groupes. Le premier comprend tous les bourgeois qui ne sont pas inscrits dans les autres classes et qui ont un revenu d'au moins 2500 marcs. Le second : les ouvriers soumis aux lois d'assurances obligatoires contre l'invalidité. Le troisième réunit les employés, les fonctionnaires et les

(1) D'après les renseignements de T. Petermann, l'obligean conservateur de la bibliothèque de la Gehe-Stiftung à Dresde.

savants, ayant un revenu de 2500 marcs au moins, le quatrième les classes industrielles (artisans et petits industriels), le cinquième : tous autres que le code de Commerce désigne comme commerçants. Il y avait avant cette réforme 17 socialistes.

Désormais les 1200 ouvriers seront égaux aux 3900 membres de la première classe. Les 1500 savants et employés auront 12 représentants, les 1400 commerçants en obtiennent 15 (1).

A Leipzig on a divisé les électeurs d'après les impôts qu'ils paient, en trois classes, dont chacune paie un tiers ; la première classe comprend les plus imposés, la troisième les moins imposés ; chaque classe a un tiers des sièges au conseil.

Le conseil communal de Grimmitschan a rejeté par 11 voix contre 9 la proposition d'élever le cens d'éligibilité.

Les élections communales se font au scrutin direct. Grâce à cette circonstance, il n'est pas possible d'empêcher les partis assez nombreux pour triompher dans une classe ou une section d'emporter au moins quelques sièges.

La loi communale des villes s'applique au surplus à 73 villes d'importance très inégale : depuis Dresde (396, 146 hab.) et Leipzig (456, 124) jusque Bernstadt (1389 hab.).

Fonctionnaires de carrière.

Elle donne aux villes le droit de choisir leurs bourgmestre et échevins. Ils peuvent être nommés d'abord à terme, pour qu'on puisse s'assurer que les candidats unissent à leurs connaissances scientifiques l'esprit d'organisation et d'initiative que requiert la

(1) *Soziale Praxis.* VIII, p. 277.

direction d'une grande commune. Le choix du bourgmestre et de son suppléant, notamment de celui qui aurait à le remplacer en matière de police, doit, comme dans les autres Etats, être ratifié par le Gouvernement.

Dans le collège échevinal de chaque ville un membre au moins doit avoir le diplôme équivalent à celui de nos docteurs ou licenciés en droit, et le statut local peut exiger d'autres échevins des capacités techniques spéciales.

SECTION III. — LES PETITS ETATS

Les Etats dont il s'est agi plus haut ont, par leur population et leur superficie, l'importance d'Etats ordinaires. L'Allemagne en compte vingt autres, pour la plupart minuscules au point que l'on y peut difficilement parler d'électorat politique et d'électorat administratif. Ils n'ont guère que l'importance d'une province, quelquefois même moins encore, celle seulement d'un arrondissement ou d'une ville.

Pour tous ces Etats on doit donc considérer que l'électorat politique est celui de la Confédération impériale ; l'exercice du droit de vote à l'intérieur de l'Etat concerne surtout les matières d'intérêt local. Les conditions de cet électorat local, plus administratif que politique, diffèrent *toujours* profondément du système en vigueur pour le Reichstag, et malgré l'exiguité du territoire, ces petits Etats ont trouvé le moyen d'établir pour leur assemblée principale un tout autre électorat que celui usité pour la composition des conseils municipaux.

Les Etats du Sud, Bade et Hesse, nonobstant le peu d'étendue du territoire, ont établi, comme contrepoids de l'assemblée populaire, une Chambre haute, chaque fois différemment composée. D'autres Etats ont en quelque sorte réuni en une seule assemblée les éléments constitutifs de deux Chambres.

Dans leur organisation ces Etats ont davantage subi l'influence de la conquête française et de l'ère napoléonienne (1). Cependant ainsi que nous l'avons vu pour le Bavière et le Wurtemberg ils ont su revenir, en partie du moins, aux traditions allemandes.

§ 1. Le Grand duché de Bade.

a) La diète. — *Le Grand Duché de Bade* a une première Chambre composée de 8 membres élus par la noblesse, les propriétaires d'anciens biens autonomes, et de 2 membres élus par les professeurs des deux Universités. La seconde Chambre comprend 22 députés des villes et 41 députés des campagnes. L'électorat est soumis à des conditions de cens, de sexe, d'âge (25 ans) et de domicile. Le suffrage est secret et l'élection se fait à deux degrés. La Chambre renferme 7 socialistes, et un nombre à peu près égal de libéraux et de catholiques.

Deux Chambres.

b) Les conseils communaux. Toute l'organisation municipale a été, depuis peu d'années, entièrement refondue par une série de lois successives. Les institutions

(1) Dr Zeller. *Preussidche Verwaltungs organisation in Vergleichung mit süddeutschen Verwaltungs Systemen* (*Zeitschrift für gesammte Staatswissenschaft* von. Dr A. Schäffle. 1897, I, 335).

qu'elles consacrent peuvent donc être considérées comme l'expression manifeste de la tendance moderne en Allemagne, d'autant plus que le grand duché de Bade a toujours été considéré comme le centre des idées libérales et progressives des Etats Germaniques.

Classes d'électeurs.

La loi du 11 juillet 1896 (1) établit pour les élections communales le système des classes au lieu du suffrage égal et indirect usité pour la diète. Les électeurs sont répartis en trois classes d'après l'importance de leur capital imposable.

La somme d'impôts exigée de chaque classe varie aussi suivant la population des communes.

Dans les communes de	Proportion de la somme d'impôts exigée de		
	la 1re classe	la 2e classe	la 3e classe
Plus de 4.000 habitants.	1/12	2/12	9/12
1.000 à 4.000 habitants.	1/9	2/9	6/9
500 à 1.000 habitants...	1/6	2/6	3/6

Chaque classe élit le tiers des membres du Conseil, quelque soit le nombre de ses électeurs.

Le collège se compose du bourgmestre et de 3 à 18 échevins. Il est élu directement par le corps électoral.

Le bourgmestre est élu aussi, mais avec quelques

(1) Annuaire de législation étrangère. 1896, p. 209.

précautions spéciales : il faut la majorité *absolue* des citoyens ayant droit de vote. Si les communes rurales sont la réunion de plusieurs hameaux, le bourgmestre doit être choisi parmi les habitants de l'agglomération principale ; à moins que les hameaux ne soient très rapprochés.

Le grand duché de Bade a également des municipalités de biens indépendants. Ce qu'on appelait en Prusse : *selbständige Gutsbeziske* est désigné par la loi badoise du nom de *abgesonderte Gemarkungen*.

Propriétés autonomes.

La loi badoise se distingue du droit administratif prussien en ce qu'elle prévoit que la multiplicité des propriétaires peut nécessiter une réglementation spéciale. S'ils sont plus de dix, on forme un conseil d'administration composé des plus gros propriétaires et d'un ou de plusieurs représentants des autres propriétaires.

La police de la circonscription peut être confiée par le conseil du district à l'intendant (*Stathalter*) ou au bourgmestre d'une commune voisine.

La police dans les communes est confiée aux bourgmestres, d'ailleurs rétribués dont l'élection doit être approuvée par le gouvernement. Souvent aussi le choix des membres du collège doit être approuvé par le gouvernement. La police peut toutefois être donnée à un fonctionnaire de l'Etat, et pour bien des services le chef du district se sert des conseillers d'arrondissement.

Police.

La gratuité des fonctions locales, partout où l'on ne requiert pas des connaissances spéciales, juridiques ou techniques, réserve en fait ces fonctions à ceux qui occupent une situation de fortune indépendante.

La *Soziale Praxis* (1), organe socialiste, attribue à cette cause, comme au système du suffrage, l'exclusion de ce qu'elle appelle les « pauvres » de tous les conseils communaux. A Fribourg par exemple, ce sont tous propriétaires qui siègent au conseil.

§ 2. Le Grand Duché de Hesse.

La Hesse grand-ducale (un million d'habitants) a une organisation sensiblement analogue à celle du grand duché de Bade. De ses deux chambres l'une comprend 2 représentants de la noblesse territoriale, 3 membres désignés par leurs fonctions et 12 membres nommés à vie par le grand-duc.

Deux Chambres.

La Chambre populaire est élue au suffrage secret à 2 degrés par ceux qui paient un impôt général ou communal quelqu'en soit le montant, et qui sont Hessois, âgés de 25 ans, domiciliés depuis trois ans.

Ne peuvent être électeurs du second degré que ceux qui paient l'impôt afférent à un revenu de 9 à 1100 marcs.

La seconde Chambre a 50 membres élus, 10 pour les villes et 40 pour les campagnes. De ce nombre 6 sont socialistes.

L'électorat local, en vertu de la loi du 1er juin 1895 est limité à ceux qui sont soumis aux taxes municipales depuis plus d'un an, les autres conditions principales sont d'être « bourgeois » ou d'être habitant de la commune depuis 2 ans et de nationalité allemande. Les électeurs doivent choisir la moitié des conseillers de leur collège parmi le tiers le plus imposé.

Electorat local.

(1) *Soziale Praxis* V. 462.

Dans les petites communes le plus imposé de ceux qui paient au moins 1500 florins d'impôts ou celui qui acquitte à lui seul le quart de l'impôt total fait de plein droit partie du conseil municipal.

Le conseil municipal nomme le bourgmestre pour 12 ans, et, en cas de réélection, l'investit à vie.

Ce bourgmestre ne doit pas être hessois, pourvu qu'il soit allemand. Il est rétribué. Le bourgmestre rural est nommé directement par les électeurs et n'est pas rétribué.

Fonctionnaires de carrière.

Les adjoints au bourgmestre doivent être hessois. Ils sont élus la première fois pour six ans, puis pour 12, enfin à vie.

Maires et adjoints, s'ils sont rétribués ne peuvent plus exercer d'autres professions ; en aucun cas le bourgmestre ne peut être cabaretier.

Au-dessus de la commune, le Cercle a un Conseil électif de 15 à 24 membres. Un tiers est élu par les 50 plus forts imposés (dans 4 cercles par les cent plus forts imposés) ; deux tiers par les délégués des communes. Et dans le collège des gros contribuables entrent, au moyen de représentants, les femmes non mariées, l'Etat, les sociétés anonymes, les personnes civiles, les interdits.

Cercle.

§ 3. Les petits Etats de la Thuringe.

Les 8 Etats de la Thuringe ont pour leurs Parlements locaux le système unicaméral. La composition de cette chambre unique diffère dans chacun de ces Etats, encore que, suivant M. Combes de Lestrade, ces pays for-

ment presque une nation dans la nation allemande (1). Malgré l'étendue restreinte de ces Etats dont le plus grand (Saxe Weimar) a 3.615 kilomètres carrés et 362.018 habitants et le plus petit 316 kil. et 68.287 hab., on a encore trouvé le moyen d'y établir un régime électoral différent pour les diètes et pour les conseils communaux.

A. LES DIÈTES.

Toutes les diètes de la Thuringe offrent ce trait commun : qu'elles ne sont électives que pour partie. Elles comprennent un nombre plus ou moins grand de membres de droit (grands propriétaires ou nobles), et de membres nommés par le souverain local.

Partout aussi sont exclus les assistés : c'est-à-dire tantôt ceux qui reçoivent des secours actuels, tantôt ceux qui en ont reçu depuis un ou depuis moins de deux ans.

Il faut encore être citoyen de l'Etat particulier, avoir l'indigénat local qui ne s'acquiert pas par une simple résidence, mais en remplissant les conditions spéciales prévues par les lois de chaque Etat, et qui ne se confond pas avec la qualité de citoyen Allemand. De ce chef sont privés du droit électoral tous les éléments instables de la population.

Sauf un, tous ces Etats n'admettent aux urnes que ceux qui paient un cens variable d'après les Etats. A la condition du cens on ajoute quelquefois celle de l'indépendance, de la possession d'un foyer propre.

(1) *Revue Politique et Parlementaire* 10 décembre 1901, p. 610.

Quelques Etats exigent que l'on ait au préalable acquis — au prix de la taxe d'inscription, — l'électorat municipal (1).

Les uns ont décrété le scrutin direct, les autres le scrutin à plusieurs degrés ; il en est qui ont sur l'exigence du cens superposé le système des classes, d'autres le vote plural. Souvent les plus imposés, les grands propriétaires et les nobles ont leurs représentants directs et spéciaux.

Le secret du vote n'est pas non plus en vigueur dans beaucoup de ces Etats. On vote le plus souvent par bulletin marqué ou oralement.

Il serait trop long d'indiquer pour chaque Etat les règles, toujours différentes, d'après lesquelles on distingue les plus imposés (2).

Toutes ces précautions extraordinaires n'ont pas empêché les partis avancés de pénétrer dans ces vieilles forteresses des diètes de la Thuringe. Meiningen a 6 socialistes, Altenbourg 5, Cobourg 6, Rudolfstad 2, Weimar 1, Reuss l. cadette 3 et ligne aînée 1.

B. L'ORGANISATION MUNICIPALE.

Plusieurs de ces Etats minuscules ont jugé opportun de placer encore des assemblées électives intermédiaires entre les diètes et les municipalités. Même la petite principauté de Reuss. l. a. ne pouvant subdiviser son territoire en arrondissements administratifs, a créé un conseil général à côté de l'assemblée politique, un *Landrath* à côté de son *Landtag*.

La composition de chacune de ces assemblées de dis-

(1) Heinrich Weber. *Die Wahlgesetze der Deutschen Bundesstaaen. Neue Zeit.* 1899-1900 II, p. 308, 339 et 375.
(2) Voir G. Meyer l. c., p. 252.

trict diffère toujours entre elles et avec les autres assemblées électives du même Etat : diète et conseils communaux.

La composition des assemblées municipales est particulièrement compliquée et diverse Souvent le vote plural est usité, quelquefois limité aux petites communes. Ici encore se retrouve parfois le système des trois classes. Les villes de la Saxe Altenbourg ont deux assemblées : le Conseil communal et la délégation élue par lui mais siégeant séparément sauf pour certaines questions exceptionnelles.

Partout le bourgmestre a la situation qui lui est faite dans les autres Etats Allemands. C'est le véritable chef de l'administration et la durée de ses pouvoirs, la fixité et le chiffre élevé de son traitement en font un gérant très indépendant des caprices du corps électoral et des préoccupations de parti.

§ 4. Les petits Etats du Nord

En dehors de la Thuringe l'ancienne confédération de l'Allemagne du Nord contient une série d'autres petits Etats, ayant tous leur constitution et leurs lois administratives propres.

Waldeck.

De la petite principauté de Waldeck (56.575 habitants), il n'y a rien à dire sinon qu'elle est administrée par la Prusse et qu'elle en a toutes les institutions. Notons seulement que pour être électeur à la diète, il faut être électeur communal, et que le conseil communal peut priver du droit de vote pendant cinq ans les individus qu'il juge coupables d'immoralité, d'ivresse ou d'autres délits ou contraventions.

Nous ne nous arrêterons pas davantage à l'organisation encore moyenageuse des grands duchés de Mecklembourg (*Schwerin* et *Strelitz*).

Mecklembourg.

Tous ces petits Etats ont, au surplus, une chambre unique, dans laquelle les élus du suffrage populaire sont en groupes plus ou moins nombreux. Seul le landtag du grand duché d'Oldenbourg se compose exclusivement d'élus de cette nature, en nombre proportionné à la population. Partout ailleurs les députés élus par le peuple sont une fraction de l'assemblée politique, tandis que les conseils communaux ne sont jamais composés que de membres élus, et ne comprennent point de catégories privilégiées.

Chambre unique dans les autres Etats.

Nous pourrions ici faire les mêmes constatations qu'au § 3 : le vote est censitaire partout, limité d'ordinaire aux personnes indépendantes, organisé par classes ou à deux degrés, quelquefois l'un et l'autre. Nulle part les assistés n'ont le droit de vote. Des catégories d'électeurs privilégiés élisent des représentants propres, et ont fréquemment en sus le droit de participer aux élections générales. Une notable fraction des parlements locaux n'est pas soumise à élection.

Dans tous ces petits Etats les socialistes ne sont point parvenus à entrer aux diètes hormis à Oldenbourg où siège un des leurs.

L'organisation municipale de ces petits Etats offre les types les plus divers, et toujours on est parvenu sur ces territoires si étroits, à imaginer des bases différentes pour la composition de la diète que l'on pourrait appeler le conseil provincial s'il n'était législatif, et

Administration locale.

pour la composition des Assemblées communales. Bien plus les règles appliquées dans les villes ne sont pas celles appliquées dans les campagnes, et ni toutes les villes ni toutes les campagnes n'ont la même administration. Dans les campagnes notamment, il y a trois ou quatre formes principales d'administration : celle par un conseil élu, celle par une assemblée d'habitants, celle par le ou les propriétaires, et l'administration par les agents du prince, propriétaire lui-même de vastes domaines.

L'organisation municipale des villes présente la même diversité : il serait oiseux d'en indiquer ici les détails.

Faut-il enfin signaler que ces États ont des divisions administratives intermédiaires entre la Commune et l'Etat : des cercles ? Exposer leur organisation dans chaque Etat et la composition variée des conseils de cercle montrerait la fécondité d'imagination de tous ces législateurs ou leur souci de tenir compte des traditions historiques et des besoins plus que la logique et de la symétrie.

§ 5. Les villes libres.

Les trois villes libres de Hambourg, Lubeck et Brême offrent plus d'une particularité intéressante. Elles confondent absolument l'assemblée politique et le Conseil municipal, lors même que quelques communes rurales ou autres dépendent de la ville principale et possèdent une assemblée délibérante locale. Elles ont le système bicaméral, un sénat et une bourgeoisie et aucune n'a le suffrage universel tel qu'on l'entend en France.

Les trois villes libres ont chacune des institutions électorales différentes, mais animées d'un même esprit,

conçues en vue de soustraire l'administration à la majorité du nombre brutal.

A ce titre ces petites républiques qui ont su conserver leur indépendance et arriver à un haut degré de prospérité, maintenir leurs installations maritimes et commerciales à la hauteur de tous les progrès modernes, lutter contre les ports des plus grands Etats et les plus puissamment aidés, méritent bien une mention particulière. Le secret de leur force gît certainement dans leur organisation politique.

Quand on a revisé la constitution hambourgeoise en 1894-96, on a voulu écarter les éléments impropres à participer au gouvernement, tout en étendant le droit de suffrage. C'est la raison pour laquelle on n'admet dans la classe dite du suffrage universel que ceux-là seulement qui ont 5 ans de domicile et jouissent d'un revenu évalué, au point de vue de la perception de l'impôt, à 1500 marcs pendant tout ce temps, et moyennant la condition qu'ils soient en outre citoyens de l'Etat hambourgeois, et ne tombent dans aucune des catégories d'incapables ou d'indignes. Ceux qui ne réuniraient pas ces conditions de cens et de domicile auraient à payer un droit de bourgeoisie de 30 marcs.

Hambourg.

Bourgeoisie. 3 classes.

Les électeurs qui remplissent ces conditions ne nomment que la moitié de la « Bourgeoisie ».

Les pauvres sont évidemment exclus de l'électorat, ainsi que la partie flottante de la population, toute celle qui n'a point cinq ans de domicile et n'a pas acquis les droits de citoyenneté.

Deux autres classes d'électeurs nomment chacune 40 conseillers pour compléter l'assemblée populaire : ce sont les propriétaires d'immeubles, et les notables (ceux

qui sont ou ont été juges ou membres des autorités administratives, de la Chambre de Commerce ou du Conseil de l'industrie dans l'Etat).

On peut être électeur dans 2 ou 3 classes à la fois, et exercer son droit simultanément, par ex. comme notable, comme propriétaire, et comme électeur général. A Brême ce vote plural est interdit.

Dans les trois classes l'électorat n'est accordé qu'à l'âge de 25 ans et à la condition de payer l'impôt sur le revenu.

La « Bourgeoisie », élue pour 6 ans, se renouvelle par tiers tous les deux ans.

Sénat.

L'autre assemblée, le *Sénat,* est à la fois pouvoir exécutif et seconde chambre. Il a 18 membres dont 9 doivent avoir fait des études de sciences administratives ou juridiques, et 7 doivent être de grands commerçants. Les deux derniers sont en fait pris habituellement parmi les commerçants. Les sénateurs sont élus par la Bourgeoisie sur une liste double de candidats élaborée par le Sénat et un comité mixte. Jadis le Sénat se recrutait par cooptation et représentait les familles patriciennes de la ville hanséatique. La règle a légalement disparu, mais s'est conservée dans les traditions. Le Sénat n'a renoncé à son droit qu'en le remplaçant par toute une procédure compliquée, filtrant en quelque sorte les candidatures afin que seules celles qui plaisent au Sénat soient admissibles. Il en va de même à Brême et Lubeck.

Dans les 3 villes, les sénateurs sont nommés à vie ; on ne prend comme sénateurs que ceux qui sont nés à Hambourg ou y résident depuis longtemps. Ils reçoivent un « honoraire », pour ne pas dire un traitement. A la tête du Sénat, sont un bourgmestre président, et un adjoint, élu par ce collège.

Le bourgmestre n'est ici que *primus inter pares*, il ne peut occuper ces fonctions plus de deux années consécutives.

La réforme opérée en 1894 était, écrit M. Emile Münsterberg (1), sagement conservatrice au point de vue de l'administration, et libérale au point de vue politique. Les progressistes réclamaient aussi l'élection des sénateurs. Les radicaux et les socialistes trouvaient l'extension du droit de suffrage insuffisante, et réclamaient l'admission des ouvriers à l'électorat. Les conservateurs auraient voulu diminuer le nombre des sénateurs et y admettre exclusivement des juristes. Chacun ne considérait que l'intérêt de son parti politique. C'était mal juger, continue M. Münsterberg. La représentation parlementaire doit être politique. Un programme politique et social général doit indiquer la législation et la tendance du gouvernement. A la commune il ne s'agit que d'intérêts communaux au lieu de questions purement politiques.

Appréciation.

On a tenu compte, dit l'exposé des motifs, que les décisions de la Bourgeoisie se rapportent en grande partie à des intérêts communaux et sont de la plus haute importance pour les intérêts pécuniaires de chacun et de tous. Elle doit donc être élue par les couches les plus larges de la population, mais non par cette population flottante qui dans les dernières décades est arrivée toujours plus nombreuse. Il ne s'agit point ici comme aux élections du Reichstag, d'exercer un droit général tout-à-fait politique, mais de participer activement à l'administration d'une grande ville. Il ne faut donc admettre au vote que les gens établis, occupant

(1) *Die Reform der hamburgischen Verwaltung* (*Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft.* 1894, t. 18, n. 2), p. 1052.

une situation en quelque sorte indépendante, personnellement intéressés à la prospérité de la ville. Il ne suffit pas pour cela d'un certain âge. Il faut une résidence assez longue et pendant plusieurs années avoir su payer des impôts ; il faut avoir fondé et pu maintenir un foyer assuré.

« Une extension plus large du droit de suffrage local aurait, d'après M. Münsterberg (1), l'inconvénient de faire choisir les administrateurs par des personnes de moins en moins initiées aux besoins de l'administration et à la valeur personnelle des candidats. L'appréciation de ces deux points décisifs serait chez elle remplacée par des formules abstraites : constitutionnalisme, libéralisme, etc. Autre chose est de former une opposition passionnée et d'administrer une localité pratiquement. Il s'agit de savoir si l'administration sera livrée aux forces qui veulent révolutionner toute la société ».

Nous faisons suivre un tableau comparatif du résultat des élections hambourgeoises de la ville comparées à celles de la même circonscription pour l'Empire. Le scrutin est uninominal pour le Reichstag ; chaque circonscription électorale communale élit de un à 3 candidats.

(1) P. 1064 et 1065.

Elections du Reichstag.

Années	Electeurs inscrits		Votants									
	Total	Proportion par 10.000 hab.	Total	Proportion par 10.000 électeurs	Nationaux libéraux	0/0	Progressistes	0/0	Socialistes	0/0	Divers	0/0
1881	103.743	2.286	59.366	5.722	6.164	10.4	29.017	48.9	23.206	39.1	979	1.6
1884...........	109.523	2.220	72.489	6.619	15.122	20.9	19.638	27.1	37.510	51.7	219	0.3
1887...........	120.773	2.300	96.860	8.020	30.688	31.7	15.070	15.6	50.972	52.6	130	0.1
1890...........	138.067	2.348	114.678	8.306	26.410	23.	20.283	17.7	67.331	58.7	655	0.6
1893...........	163.551	2.562	119.198	7.288	9.858	8.3	28.802	24.1	70.552	59.2	9.986	8.4
1898...........	185.133	2.576	131.411	7.100	23.770	18.1	15.296	11.6	82.429	62.5	10.246	7.8

On voit par ce qui précède que si le système électoral du Reichstag était appliqué à la ville de Hambourg, elle serait depuis 1884 entre les mains d'un conseil socialiste ou du moins d'une majorité croissante appartenant à ce parti. Au contraire il n'y en a point encore ni dans le Sénat ni dans la Bourgoisie. Toutefois la lutte devient vive dans la 3e classe ; depuis 1898 il y a aussi lutte dans la classe des notables ; la seconde classe n'a jamais de lutte sérieuse ; les candidats réunissent d'ordinaire les 3/4 des voix.

Elections de la Bourgeoisie (renouvellement partiel en 1901).

	Inscrits	0/0 votants	0/0 voix obtenues par les élus
Classe générale.........	16.523	88	56.4
Classe des propriétaires.	3.247	85.2	78.9
Classe des notables.....	675	72.3	85.2

Dans les villes libres de Brême et de Lubeck il faut aussi être citoyen pour être électeur, et pour être citoyen il faut prêter serment et payer une taxe de vingt marcs (25 fr.) plus un droit de timbre. Le paiement de cette taxe écarte beaucoup d'ouvriers.

Lubeck.

A Lubeck les 120 membres de la Bourgeoisie sont élus sans distinction de classe ni de rang, mais la proportion des exclus du chef de non-indigénat est plus considérable ici que partout ailleurs.

La « Bourgeoisie » de Brême a 150 membres dont 82

sont élus par les membres de 3 chambres de Commerce, d'industrie et d'agriculture, et les diplômés universitaires (1).

Brême.

Les autres sont élus par ceux qui ont prêté le serment de citoyen depuis 3 ans et acquitté à cette occasion la taxe de 16 m. 50. Les assistés sont exclus pour un an. Le vote est direct et écrit, 11 socialistes sont parvenus à se faire élire à Brême.

Le Sénat, à Brême comme à Hambourg, exerce plutôt le pouvoir exécutif, tout en servant de seconde chambre. Les sénateurs sont nommés à vie par les deux Chambres réunies ; ils sont au nombre de 18.

Sur les 14 membres du sénat de Lubeck, 5 doivent être des négociants, 8 des personnes ayant fait des études supérieures (dont 6 des jurisconsultes) ; il n'y a donc de liberté complète dans le choix que pour un seul membre.

§ 6. L'Alsace-Lorraine

Quand les fondateurs de l'Empire allemand durent organiser leur province d'Alsace-Lorraine il semble à première vue que la logique devait leur faire adopter le suffrage universel pur et simple pour la composition des conseils locaux. Les pays annexés n'étaient-ils pas habitués depuis plus de vingt ans au suffrage universel, et pouvait-on revenir sur cette « conquête de la démocratie » ?

Bismarck ne craignit pas de paraître se contredire, et le législateur impérial préféra pour les élections admi-

(1) Kirschner, *Staats, Hof und Kommunal handbuch Leipzig.* Gösschen. —Shaw. *Municipal Government in Continental Europe*, p. 388.

nistratives un système tout différent de celui qu'il avait choisi pour les élections politiques, le suffrage indirect pour la délégation, et le suffrage direct mais censitaire pour les assemblées locales.

Anciennes conditions d'Electorat.

Le *Landesausschuss* d'Alsace-Lorraine a 58 membres, dont 34 sont nommés par les diètes d'arrondissement, 4 par les conseils communaux des grandes villes : Strasbourg, Mulhouse, Metz et Colmar et 20 par les délégués des autres conseils communaux.

Les conseils de cercle et d'arrondissement sont élus par les électeurs municipaux, le vote a lieu à la commune (loi du 15 juillet 1896).

L'organisation communale d'Alsace-Lorraine a été complètement ou plutôt définitivement reconstituée par la loi du 6 juin 1895 (1). Cette loi offre un intérêt particulier. Elle caractérise la transaction habilement conclue entre les idées de l'ancienne administration française, aujourd'hui encore maintenue en France et les conceptions d'autonomie locale sagement réglée du droit administratif allemand.

Loi électorale communale de 1895.

Déjà la loi du 24 janvier 1873 introduisait le cens comme condition du droit de suffrage local. Cela lui semblait donc le plus urgent dans l'œuvre de réorganisation.

La loi du 22 juin 1887 introduisit le principe des maires de carrière, que la loi récente, malgré la résistance de la Délégation a maintenu et raffermi.

Maire de carrière.

Le gouvernement eût aussi voulu adjoindre aux con-

(1) Voir dans le *Bulletin de la société de législation comparée* de 1895-96, *la monographie de M. Blumstein*, p. 91 à 133.

seils municipaux un nombre déterminé de conseillers inamovibles, savoir les plus hauts imposés. Devant la résistance de la Délégation, il se contenta de les appeler à siéger au conseil dans les séances où il s'agirait de créer de nouveaux impôts.

Sont électeurs les Allemands âgés de 25 ans. La durée du domicile doit être d'un an au moins s'ils possèdent une maison d'habitation, y exercent une industrie stable ou y tiennent une exploitation agricole, ou bien encore s'ils remplissent des fonctions publiques ou sont serviteurs d'un culte, avocats, professeurs aux écoles publiques, etc. Un domicile de trois ans est exigé de ceux qui ne se trouvent pas dans l'une de ces catégories. Sont exclus entr'autres, les assistés, les vagabonds et les mendiants et ceux qui sont en retard de payer leurs impositions communales des deux dernières années.

Conditions de l'électorat local.

Sont éligibles : les électeurs de la commune soumis à l'une des quatre contributions directes, et les électeurs possédant des propriétés dans la commune, même s'ils résident ailleurs.

L'élection est directe et le vote secret. Dans les localités de moins de 25.000 habitants les contribuables les plus imposés sont appelés à délibérer en certains cas avec le conseil municipal en nombre égal à celui des conseillers. Le scrutin de liste reste, au surplus, toujours en vigueur pour les élections communales, à l'inverse des élections législatives.

Les plus imposés.

Le conseil municipal choisit son maire, ou plutôt le propose, dans les villes de 25.000 habitants et plus. Si le candidat proposé n'est pas jugé apte, le conseil municipal fait de nouvelles propositions; si les secon-

des propositions ne sont pas agréées le ministère peut nommer un administrateur provisoire.

Nomination des maires et adjoints.

Ailleurs les préfets nomment librement maires et adjoints et les révoquent sans que le conseil communal n'ait rien à y voir. Ils peuvent le prendre dans ou hors du conseil communal, et s'il leur plaît, parmi ceux qui n'habitaient pas auparavant la commune.

Le ministère peut fixer d'office les traitements des maires et adjoints des villes de 2000 âmes et au-dessus. S'il y a un administrateur provisoire, c'est encore la commune qui doit en supporter les frais.

Les maires et adjoints peuvent être nommés pour plus de six années lorsqu'un traitement est attaché à leurs fonctions et que le conseil municipal a exprimé le désir qu'il en soit ainsi.

Le maire est à la fois le représentant de la commune et l'agent du pouvoir central. Il expédie les affaires communales de sa propre initiative, et sous sa responsabilité personnelle, car l'autorité exécutive n'est pas collégiale. Le concours du conseil municipal ne lui est imposé que dans les cas prescrits par la loi.

Police.

Il est chargé de la police municipale, sous cette réserve que le gouvernement peut toujours reprendre ses droits, détacher cette attribution de la compétence du maire et la faire exercer par un directeur de police sous la surveillance du président du gouvernement. A Strasbourg et à Metz il l'a confiée à un préfet de police, à Mulhouse au sous-préfet du cercle.

Si le conseil communal dépasse ses attributions ou viole une disposition légale, le maire est tenu de l'y rendre attentif et même de dénoncer à l'autorité supé-

rieure la résolution du conseil, si celui-ci devait y persister.

Telle est la loi dont M. Blumstein, un adversaire de la germanisation, avoue qu'elle « relâche dans une mesure appréciable les rênes de l'administration municipale exclusivement placées par l'ancienne législation française entre les mains des préfets ; il est incontestable aussi que l'autonomie communale gagnera par l'application de la nouvelle loi ».

CHAPITRE II

LE ROYAUME UNI DE GRANDE BRETAGNE ET D'IRLANDE

SECTION I. — L'ANGLETERRE ET LE PAYS DE GALLES

§ 1. L'Electorat Parlementaire.

A la suite des trois grandes réformes successives de 1832, 1867 et 1884, les électeurs politiques sont ceux qui :

Conditions générales.

1° Sont Anglais mâles et majeurs de 21 ans ;

2° Ne sont pas assistés, interdits ou indignes ;

3° Qui rentrent dans l'une des catégories suivantes :

A. Les *occupiers* (électeurs du chef de l'occupation).

Sont électeurs dans cette catégorie tous ceux qui, résidant dans la circonscription depuis six mois ou un an, occupent depuis un an, en qualité de propriétaire ou de locataire, une propriété immobilière quelconque, bâtie ou non bâtie, d'un revenu annuel de 250 francs, pour laquelle les taxes d'impôt ont été régulièrement payées. Il importe peu que cette propriété soit une maison d'habitation, ou un immeuble d'une autre nature : magasin, cabinet d'affaires, dépôt, boutique, terre ou terrain non bâti.

Occupants.

Cette catégorie d'électeurs existe dans les trois par-

ties du royaume : Angleterre proprement dite, Ecosse et Irlande. Toutefois il est encore de tradition dans le Royaume-Uni de ne jamais établir une législation complètement uniforme pour ces trois pays jadis séparés, aujourd'hui fusionnés. On ne doit donc nullement s'étonner de voir les conditions accessoires de l'électorat du chef de l'occupation varier d'après les 3 parties du royaume. Ainsi :

a) La durée minima de la résidence dans les bourgs doit être de 6 mois en Angleterre, de 12 en Ecosse.

b) Le revenu de 250 francs n'est pas évalué partout sur la même base : tantôt il s'agit du revenu imposable, tantôt du revenu net.

c) Il faut avoir payé les taxes : il s'agit pour un pays des taxes locales, pour un autre des taxes générales ; et la période pour laquelle elles doivent avoir été payées n'est pas égale partout.

B. Les *householders* (Electeurs du chef de l'habitation).

Habitants.

Ce sont des occupants d'une nature spéciale : ils occupent un immeuble d'une nature déterminée : une *maison d'habitation* et y demeurent ; parce que c'est leur habitation, on n'exige plus qu'elle ait une valeur locative annuelle de 250 francs. Occuper une habitation confère l'électorat sitôt que cette habitation est imposée à la taxe des pauvres et qu'on peut justifier du paiement de cet impôt. Il n'importe guère que l'on soit propriétaire ou locataire de son habitation, ou qu'on l'occupe comme employé ou agent, voire à raison de ses fonctions ou de son service (service franchise). On admet même que cette habitation ne soit qu'une partie de maison, pourvu qu'elle soit suffisamment séparée pour qu'on ne puisse dire que l'intéressé habite chez autrui. Que le propriétaire paie l'impôt au lieu et place de l'occupant,

que celui-ci s'absente pour quelque temps si cela ne dépasse pas 4 mois, l'habitant n'en reste pas moins électeur.

Ces deux premières catégories d'électeurs parlementaires comprennent 86 0/0 du nombre total des électeurs en Angleterre, y compris le pays de Galles.

C. *Les propriétaires* (*owners*).

Propriétaires.

Dans les comtés, c'est-à-dire dans les arrondissements ruraux — car on retrouve ici cette différenciation du droit de suffrage entre les villes et les campagnes que nous avons déjà constatée ailleurs, — sont électeurs ceux qui possèdent comme propriétaires ou comme locataires à long bail des immeubles dont la valeur locative atteint le minimum légal. Ce minimum est loin d'être uniforme. Il est :

a) En Angleterre, pour les freeholders en général, de 50 francs ;

Pour quelques catégories exceptionnelles de freeholders, pour les leaseholders d'un bail de 60 ans, pour les copyholders, de 125 francs ;

Pour les locataires à temps et les leaseholders de 20 ans, de 1.250 francs.

b) En Ecosse : pour les propriétaires d'au moins, 125 fr. de revenu ;

Pour les leaseholders à vie ou pour plus de 57 ans, de 250 francs de revenu ;

Pour les leaseholders de 19 ans au moins, de 1.250 francs de revenu.

c) En Irlande : pour les propriétaires, de 125 francs de revenu ;

Pour les copyholders et les leaseholders de 60 ans, de 250 francs de revenu ;

Pour les leaseholders de 14 ans, de 500 francs de revenu.

Les électeurs du chef de la propriété sont pour l'Angleterre proprement dite environ un demi-million, un peu moins du cinquième des électeurs ruraux.

D. *Les Bourgeois.*

Membres des bourgs.

Dans les villes le législateur a respecté les anciennes classes d'électeurs dont les droits étaient fondés sur la coutume ou de vieilles Chartes. Les règles à leur sujet varient de ville à ville : ici ce sont les membres des corporations, ailleurs les contribuables ou certains d'entre eux, ou d'autres personnes. Ils se trouvent dans 48 cités, pour chacune d'elles en nombre très inégal : trois localités n'ont qu'un électeur de cette catégorie. Dans cinq villes ils sont plus de mille. Au total pour l'Angleterre il y en a 29.112.

Toutes les catégories d'électeurs dont nous venons de parler sont d'office inscrites sur les registres électoraux, condition indispensable pour pouvoir exercer le droit de vote. La suivante et dernière doit réclamer son inscription, et cette condition que bien des ayant-droit oublient, est, en partie la cause du petit nombre d'électeurs de cette catégorie.

E. Les *lodgers* (électeurs du chef du logement) ne sont pas 3 0/0 du corps électoral.

Logeurs en appartement.

Ce sont les personnes qui n'ont pas une habitation séparée, comme celles de la catégorie B, parce que leur habitation n'est qu'un appartement, une partie de maison louée. Ces occupants de ce que nous pourrions appeler une habitation non autonome peuvent obtenir le droit de suffrage, si la valeur locative de leur appartement est, sans les meubles, de 250 francs au

moins, et s'ils l'ont occupé pendant 12 mois au moment de la confection des listes. Ces *lodgers,* au nombre de 143.764 d'après la statistique de 1893 pour l'Angleterre étaient pour plus des 3/4 établis dans les villes.

Statistique pour l'Angleterre et le pays de Galles (1893).

	Comtés	Arrondissements urbains (1)	Total
	—	—	—
Population....	14.848.251	14.154.274	29.002.525
Electeurs inscrits :			
A et B........	2.226.285	1.950.178	4.176.463
E.............	31.331	112.433	143.764
C.............	497.247	—	497.247
D.............	—	29.112	29.112
Total....	2.754.863	2.091.723	4.846.586

L'Angleterre n'a donc point le suffrage universel. On a pu voir que l'habitation, sous toutes ses formes, même sous celle atténuée du logement à demeure, est la condition *sine qua non* du droit de suffrage. Les chiffres établissent que la proportion du nombre des électeurs à la population est sensiblement plus faible qu'en France et en Belgique. Restent privés du droit électoral : ceux qui logent en garni, payant moins de 250 francs pour l'appartement non meublé ; les fils, serviteurs et ouvriers demeurant chez leurs parents, maîtres ou patrons, même s'ils sont majeurs ; ceux qui n'ont pas de domicile stable ou qui ne sont point établis depuis assez longtemps dans l'arrondissement.

Suffrage relativement restreint.

(1) Ni la division en arrondissements ruraux et urbains ni la répartition des mandats n'a été faite suivant des bases strictement logiques et proportionnelles. Par des motifs historiques sont considérés comme bourgs parlementaires plus d'une localité plutôt rurale, et inversement des centres devenus industriels ou des parties de grandes agglomérations sont encore compris dans les « comtés ».

Au total l'Angleterre n'a pas plus de 16 0/0 d'électeurs. Il n'est pas possible de déterminer quelle est la proportion exacte. Si nous connaissons le nombre des habitants et des électeurs, un troisième élément manque à notre connaissance : combien d'électeurs ont le vote multiple.

Car le droit de suffrage de tous les électeurs n'est pas égal. L'Angleterre n'applique pas aux élections parlementaires le vote plural, elle ne multiplie pas la force d'un électeur dans un même arrondissement, mais elle permet à cette influence de se manifester dans plusieurs endroits, ce qui est peut-être encore plus efficace. Dans tout arrondissement où l'on réunit les conditions d'électorat que nous avons indiquées, on a le droit de voter : c'est le « double-entry », l'inscription multiple sur les listes électorales. Il n'y a que deux exceptions au principe :

Vote multiple.

1° On ne peut pas voter à la fois dans un bourg et dans le comté où se trouve ce bourg ;

2° On ne peut voter plusieurs fois dans le même comté pour les députés du comté ou dans le même bourg, lors même que ce bourg fût divisé en plusieurs circonscriptions électorales.

Dans les autres cas on peut non seulement voter en plusieurs circonscriptions, c'est-à-dire participer à l'élection de deux ou de plusieurs députés, mais la procédure des élections rend ce droit effectif ; le scrutin n'a pas lieu le même jour dans tous les arrondissements : l'électeur peut donc fort bien multiplier son suffrage.

Du chef du double vote il faut déduire du nombre brut des électeurs : 10 0/0 dans les comtés, 1 0/0 dans les bourgs.

Le programme radical comporte l'égalité du suffrage

universel : *one man, one vote* : mais une forte majorité conservatrice empêche la réalisation de cette réforme.

Electeurs des Universités.

Il y a une dernière classe d'électeurs qui ont le privilège de jouir quasi tous du vote multiple : les électeurs des Universités : ils sont 37.500, dont un quart seulement prennent part au vote. Les professeurs, les diplômés et les pensionnés des Universités d'Angleterre, d'Irlande et d'Ecosse envoient, grâce à ce privilège, directement leurs députés au Parlement.

Exclusion des femmes.

Notons enfin que les femmes sont exclues de l'électorat parlementaire tandis qu'elles sont admises aux élections paroissiales, et éligibles à divers collèges administratifs locaux.

Résultats politiques.

On sait que les élections parlementaires de 1900 ont donné une majorité conservatrice unioniste de 402 voix contre 268. Il importe peut-être de noter ici que les grandes villes furent en majorité conservatrices aussi bien que l'ensemble du pays : ce fait constaté déjà en 1895 ne fit que se conformer en 1900. Londres sur 61 sièges n'en accorda que 8 aux libéraux, Glasgow ne leur en accorda aucun. Liverpool nomma 8 conservateurs et un nationaliste irlandais, Manchester 5 conservateurs et un libéral, Scheffield, 4 conservateurs et un libéral impérialiste. Bradford et Salford n'élurent que des conservateurs. Leeds 3 conservateurs et 2 libéraux impérialistes (1).

§ 2. L'Electorat provincial.

La loi de 1888 a créé des Conseils de comté, qui correspondent, autant que le permet la différence du droit

(1) *Neue Zeit.*, 3 nov. 1900. Jacob Broekle, p. 142-149.

administratif anglais, à des conseils provinciaux. Ils sont actuellement au nombre de 63. Les conditions du droit de suffrage ne sont pas tout à fait les mêmes pour les Conseils de comtés que pour le Parlement.

Tandis qu'il y a pour l'Angleterre et le pays de Galles :

4.176.463 électeurs parlementaires, il n'y a que
3.587.404 — de comté (1).

Les listes électorales du *Local Government Board,* ainsi que l'on appelle celles des élections provinciales, ne comprennent pas toutes les catégories d'électeurs parlementaires, mais on y ajoute, en revanche, une catégorie nouvelle.

Electeurs parlementaires et de comté.

Sont électeurs de comté : les *occupiers* et les *householders*, c'est-à-dire ceux qui occupent une propriété de 10 £ de revenu ou ont une habitation distincte de toute autre, soit comme propriétaire, soit comme locataire, soit à titre quelconque pourvu que ce ne soit pas du chef de leur service.

Electeurs parlementaires seulement.

Sont électeurs parlementaires sans être électeurs de comté : les *lodgers* (voir plus haut E) et ceux qui étaient incrits du chef de la *service* franchise (partie de B), ainsi que les électeurs maintenus sur les listes parlementaires par des raisons plutôt historiques : les propriétaires (C) et les bourgeois privilégiés (D).

Viennent d'autre part s'ajouter aux électeurs de comté :

Electeurs de comté seulement.

1° Les femmes non mariées réunissant les conditions d'occupation ou d'habitation. Quoique les femmes soient depuis longtemps investies du droit de vote local, elles n'ont pu encore se faire

(1) *Return House of Commons.* 21 march 1894, et *id.* 14 juin 1892.

accorder l'électorat politique. A diverses reprises et encore le 3 février 1897 la chambre des communes a rejeté une proposition de ce genre.

2°) Les pairs, exclus comme tels de l'électorat parlementaire.

Restriction au vote multiple.

Dans les élections administratives et locales le vote plural n'est plus admis de la même manière que dans les élections parlementaires : un électeur ne peut plus guère prendre part à l'élection dans plus d'une circonscription d'une même division administrative. Cette règle s'applique aux scrutins provinciaux comme aux scrutins communaux. Un électeur de comté ne peut prendre part à l'élection des membres du conseil que dans l'une des circonscriptions électorales de ce comté. Dans les bourgs également on est obligé d'opter pour l'un des quartiers de chaque bourg. On peut être enregistré comme électeur paroissial dans toutes les paroisses où l'on a titre pour cela, et en conséquence on peut parfaitement voter à la fois dans chacune d'elles : mais si la paroisse est divisée en sections, l'électeur ne peut voter que dans une seule. Egalement pour les élections dans les districts, l'électeur n'a pas le droit de voter dans plus d'une paroisse.

Compétence du conseil de comté.

De toutes ces règles, nées d'un même principe, résultent de nombreuses différences en fait : on est, par exemple, électeur paroissial dans deux paroisses et on n'est électeur de comté que dans l'une d'elles, si elles font partie du même comté.

Le conseil de comté s'occupedes questions de voirie, de salubrité, d'instruction, surtout d'enseignement technique. Il surveille les autorités locales.

Police.

Sa principale attribution est celle de la police, mais il ne l'exerce pas seul ni directement. Les juges de paix du comté réunis en sessions trimestrielles forment un comité mixte avec un nombre égal de conseillers du comté. La police du comté est sous le contrôle général du comité mixte. Ce comité, sous réserve de l'approbation ministérielle, augmente ou diminue l'importance des forces de police, divise le comté en districts de police, assigne à chacun le nombre de constables (gardes-champêtres, agents de police), nomme le constable en chef du comté et fournit les locaux nécessaires. Des arrêtés ministériels (d'un secrétaire d'Etat) règlent le salaire et l'équipement d'une façon uniforme pour tout le pays. Une loi leur assure une pension. Le constable en chef du comté avec l'approbation des juges de paix réunis en petit comité par district nomme les constables dans chaque district, avec un inspecteur (superintendant) à leur tête ; il peut les révoquer et les punir.

Les frais de la police sont payés pour moitié par l'Etat si celui-ci la juge suffisamment bien organisée. Le comté fait le reste, sauf qu'il peut mettre à charge des districts une partie des frais de la pension du personnel.

Les paroisses, urbaines ou rurales, peuvent avoir leur police à part. Si le vestry ou le conseil de paroisse le juge utile ou simplement si la police du comté est jugée insuffisante, il peut demander au comité des juges de paix de nommer des constables paroissiaux payés sur la *poor rate*, taxe des pauvres.

Le conseil de comté nomme son président. S'il est du sexe masculin, ce qui n'est pas indispensable, il est juge de paix d'office dans son comté.

§ 3. Electorat Paroissial.

Compétence de la paroisse.

L'autorité paroissiale n'est plus en Angleterre une autorité ecclésiastique mais civile : elle nomme les administrateurs des fondations charitables et les commissaires d'évaluation des impôts. Elle peut aussi créer des plaines de jeux et forcer les propriétaires fonciers à céder leurs terres pour les louer, en petites parcelles ; leur compétence s'étend aux appels en matière d'évaluation et d'impôts, aux services d'incendie, au morcellement des terres (*allotments*), au draînage et à la distribution d'eau.

Il faut ici distinguer la paroisse urbaine et la paroisse rurale.

A. PAROISSE URBAINE.

Vestry.

Le principe évident qui a guidé le législateur est que la paroisse sera gérée par les contribuables. Il est créé dans chaque paroisse une *vestry* : une assemblée générale de tous les contribuables des deux sexes. Si un scrutin est demandé, les membres y votent au suffrage plural : tout contribuable payant un impôt de 50 £ ou moins par an a une voix; chaque taxe de 25 £ en plus donne droit à une voix supplémentaire jusqu'au maximum de six voix que nul ne peut dépasser.

Mais, si cette assemblée paroissiale arrivait à comprendre plus de 300 membres, il n'y a plus de délibération en commun, mais des élections ordinaires. Dans ce cas, par une conception peu logique, tous les électeurs

ont voix égale. Le suffrage plural disparaît. Toutefois on a cherché à garantir autrement les intérêts des plus imposés : seuls les contribuables payant 10 £ d'impôts annuels sont éligibles ; de plus le pasteur et les marguilliers de la paroisse ecclésiastique comprise dans la paroisse civile sont membres de droit du conseil de paroisse.

Conseil élu.

Les marguilliers (*church wardens*) sont nommés l'un par le pasteur, l'autre par les habitants et pris indifféremment sans distinction de sexe ni de culte.

B. PAROISSE RURALE.

La paroisse rurale est organisée comme la paroisse urbaine, en ce sens qu'elle a aussi une assemblée ou un conseil élu, mais elle en diffère notablement, entr'autres par le mode d'élection et la compétence.

Les petites paroisses, celles de moins de 300 habitants, ont seules l'assemblée paroissiale qui s'appelle maintenant du nom nouveau de *parish meeting*. Encore les paroisses de moins de 300 habitants peuvent-elles aussi être dirigées par un conseil élu. Toutes les autres paroisses ont un conseil de paroisse.

Parish meeting.

Assemblée ou conseil, les membres ou les électeurs ne sont plus les mêmes que dans la paroisse urbaine. Ce sont tous les électeurs inscrits sur l'une des listes des électeurs parlementaires ou des électeurs de comté ; c'est donc l'électorat le plus large, sans que ce soit néanmoins le suffrage universel. Un million de femmes payant l'impôt sont électeurs de paroisse sans être électeurs au Parlement.

Electorat différent de la paroisse urbaine.

Autre différence : à la paroisse rurale les membres

de l'assemblée aussi bien que les électeurs, s'il y a un scrutin, n'ont tous qu'une voix égale. Il n'y a plus de membres de droit et quelques élus ne doivent plus être choisis parmi une catégorie déterminée d'éligibles.

La circonscription peut être divisée en sections de vote pour atténuer l'injustice du scrutin de liste. Cette division est faite par le conseil de comté à la demande d'un dixième des électeurs.

Là même où il y a un conseil de paroisse, fonctionne encore l'assemblée paroissiale, à peu près comme dans les *landsgemeinde* de la Suisse.

Compétence de l'assemblée.

Cette assemblée passe en revue les questions qui intéressent la communauté, les examine, les discute et vote des résolutions sur la gestion du conseil Elle a voix décisive pour certains actes que le conseil n'a pas le droit d'accomplir sans son consentement, comme de faire des dépenses qui excéderaient une taxe de 3 pence ou impliqueraient un emprunt, ou encore d'effectuer des échanges ou des ventes. Elle révise les comptes annuels des établissements charitables. C'est l'assemblée qui se prononce sur l'option, laissée aux paroisses par les *adoptive acts*, d'assumer certaines attributions.

Compétence du conseil.

La compétence du conseil de paroisse rurale est beaucoup plus étendue que celle du comité de paroisse urbaine. Il peut adopter les lois sur l'éclairage et la police de nuit, sur les bains et lavoirs, sur les sépultures, sur les améliorations publiques, sur les bibliothèques publiques.

Le conseil de paroisse n'a pas directement le pouvoir de lever une taxe, mais il peut engager des dépenses sans autorisation jusqu'à concurrence du montant

d'une taxe de trois pence chaque année. Pour les dépenses nécessitant des sommes plus considérables, le consentement de l'assemblée de paroisse est nécessaire, et s'il s'agit d'un emprunt il faut en outre l'autorisation du conseil de comté. Le conseil de paroisse conduit en définitive les affaires de la paroisse et nomme tous les ans les *overseers* ou répartiteurs de l'impôt foncier.

Tel est le régime de la plupart des paroisses, car sur 14.900 paroisses civiles, 13.000 environ sont rurales. Dès la première année de l'application de la nouvelle loi, votée en 1894, plus de la moitié de ces paroisses avaient un conseil.

Les constables de la paroisse tant urbaine que rurale sont remunérés par elle, mais nommés par les juges de paix, réunis en petites sessions.

La paroisse a aussi dans ses attributions l'entretien des routes. Elle peut à cet effet lever une taxe. Mais le montant de cette taxe ne doit pas, sans le consentement des 4/5 des habitants de la paroisse assemblés sur convocation spéciale, dépasser chaque année 2 s. 6 d. (3 fr. 10) par livre (25 fr.). De plus dans les paroisses ayant une population supérieure à 5.000 âmes, le comité de la paroisse urbaine ou le conseil de la paroisse rurale doit ou peut nommer une commission de 5 à 20 contribuables chefs de famille pour les charger de l'administration des routes.

§ 4. Conseils de district et bureaux de bienfaisance.

Compétence.

Entre le conseil de comté et les autorités purement locales, a été constitué le conseil de district, dont on fera sans doute de plus en plus un conseil d'arrondissement, unité administrative intermédiaire. Il est élu par les

mêmes électeurs que les conseils de paroisse. Il a surtout dans ses attributions la bienfaisance et tout ce qui concerne l'hygiène et la salubrité. Dans les villes élevées au rang de bourgs, ces conseils de districts se confondent avec les conseils municipaux. En dehors des bourgs il y a des conseils de district urbains et des conseils de district ruraux. Il y a 674 districts ruraux, 167 districts urbains et 264 agglomérations pour lesquelles le conseil municipal a les pouvoirs de conseil de district.

La compétence des districts de comté varie suivant qu'ils sont urbains ou ruraux. Ils s'occupent de la bienfaisance, des routes, ils veillent à la distribution d'eau potable dans les villages. Les districts ruraux ont hérité des fonctions des « Unions des pauvres », ou bureaux intercommunaux de bienfaisance ; dans les districts urbains les bureaux de bienfaisance restent distincts du conseil de district. Là où les bureaux de bienfaisance ou de « gardiens des pauvres » restent une organisation indépendante, leurs membres, jadis élus par les contribuables, le sont maintenant aussi par les électeurs réunissant les conditions d'électorat requises pour les conseils de paroisse ruraux : ce ne sont donc pas les électeurs de la vestry. Ces bureaux peuvent s'adjoindre, après l'élection, un président, un vice-président et deux autres membres par cooptation.

Elections.

Ces élections se font toutes sans vote cumulatif, et pour trois ans. Le renouvellement partiel est la règle générale, mais on peut établir des exceptions. Les conseils de paroisse, au contraire, ne sont élus que pour un an. Les femmes sont éligibles comme les hommes, mariées ou non. Il existe maintenant à peu près un millier de femmes « gardiens des pauvres » en Angle-

terre et dans le pays de Galles. Tandis que les femmes ne sont ni électeurs ni éligibles au Parlement, elles le sont en général dans les corps locaux (conseil de district, de paroisse (1), etc), sauf aux conseils de bourgs.

§ 5. Le Bourg municipal.

Diverses espèces de bourgs.

Le bourg est une ville formant à elle seule un district sanitaire urbain, dans laquelle par conséquent le conseil municipal a, outre les attributions communales, celle de l'arrondissement, quelquefois du comté. Une circonscription n'est élevée au rang de bourg que par charte, en vertu d'une loi spéciale, individuelle, si l'on peut ainsi parler. On ne doit pas confondre le bourg municipal et le bourg parlementaire : la ville administrativement autonome et l'arrondissement plus ou moins urbain élisant un député. Il y a environ 300 bourgs municipaux et seulement 143 bourgs parlementaires. Leurs frontières respectives ne coïncident nullement.

Electorat.

L'électorat appartient dans les bourgs exclusivement aux personnes des deux sexes qui ont, pendant les douze mois précédant le 15 juillet d'une année, occupé une maison ou une habitation située dans les limites du bourg, et pour lequel elles ont payé la taxe des pauvres. Il ne faut pas nécessairement résider dans le bourg ; il suffit de résider dans un rayon de sept milles. Les assistés sont exclus et en général tous ceux qui sont privés de l'électorat parlementaire. L'électorat municipal semble donc

(1) *Le mouvement féministe en Angleterre* par Millicent Garrett Fawcett. *Revue Politique et Parlementaire*, IX, p. 298 à 315.

à première vue notablement plus restreint que l'électorat politique. Il date de 1882 et n'a plus été modifié depuis, tandis qu'en 1884 on ajoutait aux anciens électeurs législatifs les lodgers et les électeurs de la *service franchise*. A la vérité ceux-ci sont peu nombreux : quelques centaines sur un demi-million d'habitants (1) En revanche, on n'a plus fixé pour l'électorat municipal de minimum de valeur relativement à l'immeuble occupé : il s'en suit qu'un artisan qui occupe par exemple un atelier ou un petit magasin de moins de 250 francs de loyer annuel et loge en garni n'est pas de ce chef électeur parlementaire, tandis qu'il est électeur municipal. En outre les femmes sont électeurs.

Au total il y a 20 0/0 d'électeurs municipaux de plus que d'électeurs parlementaires.

Les élections municipales sont d'ordinaire très calmes : il n'y a le plus souvent pas de lutte. M. Shaw (2) le montre pour les grandes villes. A Liverpool en 1894 les deux partis s'étaient mis d'accord pour se partager les mandats ; les socialistes voulurent s'emparer des sièges de 5 circonscriptions, ils furent partout battus. De même à Bradford. Ils réussirent au contraire à emporter la majorité dans quelques quartiers de Manchester, Salford, Bolton.

Résultats.

La fonction de conseiller municipal est un honneur très recherché ; c'est le mandat électif le plus honorifique après celui de membre du Parlement. Les hommes changent d'ailleurs peu : malgré la fréquence des élec-

(1) A Manchester, 1.086 sur 64.227 électeurs ; à Birmingham, 400 sur 72.000 ; à Glascow, un millier.

(2) *Municipal Government in Great Britain, New-York, the Century* C° 1895, p. 51.

tions le personnel d'un conseil municipal reste presque toujours le même.

Les conseils ont un assez grand nombre de membres : Manchester, pour un demi-million d'habitants, a une centaine d'élus. La charte d'incorporation de chaque bourg en particulier fixe ce nombre.

Les conseils municipaux sont dans chaque bourg élus pour trois ans et renouvelables par tiers. Les villes sont divisées en circonscriptions de vote, généralement trinominales, qui constituent en fait des circonscriptions uninominales : à chaque élection périodique elles ont à élire un conseiller.

Scrutin uninominal.

Les conseils municipaux comprennent un quart de leurs membres élus au 2e degré. Les conseillers élus directement par le corps électoral, à raison de 3 par quartier, choisissent à la majorité des voix, des aldermen, en nombre égal au tiers des conseillers. Les pouvoirs des aldermen ne sont pas comparables à ceux de nos échevins. Le conseil dirige lui-même tous les intérêts communaux ; la partie la plus efficace de cette direction est confiée aux comités comprenant plus ou moins de conseillers et présidés par un alderman. Quelquefois ces comités se subdivisent. L'alderman pourrait être pris hors du conseil parmi les habitants. Mais cela ne se pratique guère. Une fois élu, l'alderman est remplacé comme conseiller. Plusieurs villes ont attribué uniformément à chaque circonscription électorale 3 conseillers et un alderman, soit quatre représentants. Les aldermen forment toujours le quart de l'assemblée élective. Les aldermen sont élus pour 6 ans et renouvelés par moitié.

Aldermen.

Le maire est élu pour un an, quelquefois réélu une

seconde année, rarement une troisième. On peut aussi le prendre hors du conseil. Mais la règle est de choisir un des aldermen. A l'expiration de ses pouvoirs, le maire redevient le plus souvent un aldermen. Ses pouvoirs ne sont pas des plus étendus.

Maire.

Il préside le conseil sans être comme le maire américain le dictateur temporaire de la ville. Il est de droit juge de paix pour l'année de sa gestion et celle qui la suit. Il a, comme tel, le pas sur les autres juges de paix, sauf sur ceux qui touchent un traitement. Il peut lui être alloué des frais de représentation : il n'a pas de véritable rémunération quoique les devoirs administratifs de sa charge l'absorbent tout entier.

La direction technique des divers services municipaux appartient en réalité à des fonctionnaires choisis avec soin.

Compétence du bourg.

La compétence du bourg comprend le droit de faire des règlements et de lever des impôts, de nommer et de surveiller les agents de police. Les villes peuvent encore faire les travaux d'utilité et de salubrité publique : éclairage, distribution d'eaux, nettoyage, égoûts, construire des musées, des bibliothèques, des ports et des canaux, administrer des œuvres pies, organiser l'enseignement en tant qu'il ne relève pas des *School boards*. Le bourg est même un canton de justice car le maire et les autres juges de paix décident en matière civile et pénale, tiennent des sessions trimestrielles. Le conseil municipal peut demander au Gouvernement de nommer des juges de paix salariés. La décision de deux juges de paix du bourg, quels qu'ils soient, peut suspendre les pouvoirs des agents de police.

En ce qui concerne la police, elle est organisée par le Conseil, et non par le maire ou les aldermen. De fait ce service est placé sous la haute direction d'une des commissions du conseil. Le maire fait de droit partie de cette commission comme de toutes les autres. Seuls les bourgs de plus de 10.000 habitants peuvent avoir une police distincte. Ailleurs elle relève exclusivement du comté. A ce titre, moins de la moitié des bourgs municipaux actuellement existants ont leur police spéciale.

Police.

L'Etat s'est attribué un droit d'intervention efficace dans les matières de police communale en se chargeant de supporter la moitié de la dépense partout où la police, inspectée par ses fonctionnaires, a été par eux jugée suffisante. Les bourgs qui se passent de ces subsides sont bien peu nombreux et ils le sont de moins en moins chaque année.

Les constables des bourgs sont compétents en même temps dans tout le comté où le bourg est situé et dans les comtés qui sont éloignés de 7 milles au maximum des limites du bourg. Dans ces limites ils doivent obéir aux ordres des juges de paix.

Il y a enfin plusieurs catégories exceptionnelles de bourgs (1) ; citons seulement 18 comtés municipaux qui ont un shérif, et 60 bourgs comtés qui forment tout à fait un comté à eux seuls : ceci n'est accordé en règle générale qu'aux villes de 50.000 habitants.

Bourgs spéciaux.

De tout ce qui précède on peut conclure que l'électo-

(1) Voir Edward Jenks. *Essai sur le Gouvernement local en Angleterre*, Traduction de J. Wilhehm. Paris, Giard et Brière, 1902, p. 298 et s.

rat politique diffère de l'électorat administratif à ce point que la proportion des inscrits de part et d'autre peut varier sensiblement. Citons quelques chiffres.

Electorat parlementaire et bourgeois.

Electeurs par 1000 habitants.

	a) parlementaires	b) administratifs
	—	—
Southampton . . .	168	115
Northampton . . .	168	218
Bolton.	163	191
Breston	149	181
Bradford.	168	200
Oldham	153	190
Burnley	166	190
Rochdale.	175	215
Halifax.	176	214
Stockport.	172	204
Worcester	180	211

Ailleurs la différence n'est pas si grande, mais dans aucune ville la proportion n'est la même.

§ 6. Commissions des Ecoles.

L'enseignement primaire ne relève, actuellement encore, que très indirectement des autorités locales ordinaires. Il est placé dans les attributions de commissions spéciales élues de la façon la plus adéquate au but poursuivi.

Compétence.

Ces commissions ne sont pas les mêmes partout. Il y a deux sortes de localités : celles qui ont des écoles officielles, et celles où il n'y a que des commissions de surveillance (*attendance committees*). Là où il y a des écoles officielles, elles relèvent non de l'administration communale, mais du *School board*, de la Commission des Ecoles.

Un *School Board* n'est créé que si le besoin en a été constaté : soit par le Gouvernement, soit par l'initiative locale. Celle-ci doit se manifester par un vote du conseil municipal si c'est un bourg, d'une assemblée des contribuables, convoquée *ad hoc* si 50 contribuables le demandent dans les campagnes.

Les élections pour le *School Board* se font de rechef par des électeurs différents de ceux du Parlement, des comtés, des paroisses, et par un corps électoral qui n'est pas le même pour les villes et pour les campagnes. Ce sont dans les localités rurales tous les contribuables ; dans les bourgs les électeurs municipaux ou bourgeois (1), y compris les femmes, sauf dans la cité de Londres. Les élections se font au système du vote cumulatif et du suffrage égal.

Electorat.

La commission ouvre et entretient des écoles, nomme des instituteurs, veille à la fréquentation scolaire rendue obligatoire par la loi, perçoit les rétributions scolaires, touche les subsides du Gouvernement (en échange d'un contrôle sévère et incisif) et complète ses ressources par l'établissement d'impôts sous forme de centimes additionnels au foncier. Le 1er avril 1893, il y avait en Angleterre et dans le pays de Galles 168 commissions scolaires représentant autant de bourgs, et 2.163 commissions représentant 3.207 paroisses. La population de ces districts scolaires était de 18.764,565 habitants, c'est-à-dire environ les 3/5 de la population totale.

§ 7. Le Contrôle du Pouvoir Central.

Le pouvoir Central est le *local Government Board*. Malgré l'identité des termes « *board* », bureau, commission,

(1) Les mêmes que les électeurs du comté v. pl. h. p. 160.

c'est un département ministériel dont le titulaire est nommé par le Roi et fait comme les autres ministres partie du Conseil de la Couronne. Le *Local Government Board* est devenu une autorité très effective. Jadis le Parlement était le seul pouvoir de tutelle locale. Les cas dans lesquels il devait intervenir et d'autres encore sont maintenant déférés presque tous à ce ministère de l'intérieur.

Local Government Board.

La loi a de son côté délimité de la façon la plus étroite les pouvoirs de chacune des autorités locales, Aucune d'elles n'a un pouvoir général ; pour toutes la loi énumère très limitativement leurs pouvoirs : l'autorité sanitaire, par exemple, peut ordonner la démolition d'un immeuble insalubre, mais seulement si 4 voisins le demandent.

Le pouvoir des autorités locales est limitatif.

Tout *bye-law,* règlement local du district, doit être approuvé par le Gouvernement.

On imaginerait difficilement, dit un des meilleurs commentateurs français du droit anglais (1) plus de pouvoirs de tout genre réunis dans une seule main que ceux dont dispose actuellement le *Local Government Board* en vertu des lois successives qui ont progressivement étendu et confirmé ses prérogatives et ses droits.

Centralisation.

La centralisation croissante a coïncidé en Angleterre avec l'extension du droit de suffrage, comme en France le suffrage universel a pour corollaire l'omnipotence du pouvoir central tandis qu'en Allemagne le système du suffrage restreint et organisé a permis une très large

(1) Alexandre Dehaye. *Bulletin de la Société de législation Comparée,* t. XXIV p. 231.

autonomie locale. Au fur et à mesure, écrit un auteur américain (1), que l'Angleterre s'est approchée du suffrage universel pur et simple, elle a dû confier à l'autorité centrale un nombre croissant d'attributions. Il a fallu en arriver là malgré toute la répugnance qu'on avait au début lorsque tout ce qui sentait la centralisation était combattu comme un fléau.

Les fonctionnaires ministériels peuvent assister aux délibérations des autorités locales avec voix consultative. Le gouvernement a le droit d'envoyer des commissaires spéciaux, d'enjoindre aux autorités de se soumettre, par un *writ of mandamus*. La menace légale a le plus souvent suffi : il a rarement dû y recourir.

Si la contrainte directe est l'arme d'exception, le gouvernement dispose d'instruments de persuasion autrement efficaces.

Intervention par voie de subsides.

Le Rapport du *Local Government Board* pour 1900, indique les subsides donnés par le ministère de l'intérieur ; ce sont autant de moyens pour lui de faire sentir son autorité.

Pour la police	2.124.135	L. s.
Pour l'enseignement primaire	3.390.702	—
Pour l'enseignement technique et moyen	760.639	—
Aux comtés, pour routes, etc.	1.319.894	—
Aux bourgs de comté	207.454	—
Pour suppléer à l'insuffisance des impôts dans les districts agricoles	1.250.878	—
Pour traitements des agents des bureaux de bienfaisance	981.783	—

(1) Maltbie. *English Local Government of to Day*, p. 18.

Pour les aliénés....................	661.899	—
Pour le service médical..........	177.728	—

D'autre part, les autorités locales ont dépensé entr'autres :

Pour la police....................	4.934.383	—
L'instruction.....................	7.806.302	—
Les routes et les ponts...........	8.238.348	—
La bienfaisanece..................	8.297.668	—
L'éclairage.......................	1.501.454	—

Dépenses et dettes locales.

Tandis que la population croissait de 32 0/0, et que la valeur imposable s'élevait de 50 0/0, les impôts perçus par les autorités locales ont doublé au cours des 25 dernières années, croissant bien plus vite que ceux de l'Etat (1). Les subsides du Gouvernement ont passé de 1.681.399 £ en 1875 à 10.972.839 en 1897-98. La dette locale a passé dans le même temps de 92.820.100 à 262.017.152 £, tandis que la dette nationale diminuait de 134 1/2 millions. Cet accroissement des charges et des dettes locales coïncidant avec l'extension successive de l'électorat municipal est un fait de nature à attirer sérieusement l'attention des législateurs.

SECTION II. — LONDRES

La ville de Londres a eu de tout temps une organisation spéciale. Les lois successives modifiant la constitu-

(1) *Reports of the Commissionners appointed to enquire into the subject of Local Taxation*, 1899-1901.

tion des autorités locales ne s'occupaient pas de la capitale. L'*act* de 1888 s'est borné, par quelques dispositions particulières, à en faire un comté administratif ne correspondant d'ailleurs pas avec les limites des comtés et bourgs parlementaires. Le comté de Londres, la circonscription de police de Londres, le territoire du *School Board*, le Londres judiciaire, ont tous des superficies différentes : leurs frontières ne coïncident pas.

Londres administratif.

La même diversité se trouve dans la composition du corps électoral. Les statistiques du comté de Londres en 1898 renseignent qu'il y avait :

587.376 élect. parlementaires ou 132 par 1.000 hab.
596.667 — administr. de comté ou 135 par 1.000 h.
689.962 — de paroisse ou 156 par 1.000 habitants.
712.200 — du comité des Ecoles.

50.62 0/0 des hommes âgés de 20 ans étaient inscrits sur les listes électorales de la Chambre des communes, y compris les votes pluraux. Sur 1.170.000 hommes majeurs, 577.000 étaient exclus, savoir 80.000 du chef de faiblesse d'esprit, d'imbécilité, ou d'indignité, et environ 500.000 parce qu'ils ne réunissaient pas les conditions positives d'électorat. Le corps électoral parlementaire ne représente donc à Londres que la moitié du suffrage universel.

Les diverses listes électorales.

Il y a en outre 12.877 électeurs parlementaires de Londres qui peuvent aussi voter dans les comtés voisins parce qu'ils possèdent ou occupent des propriétés simultanément à Londres et dans les comtés de Middlesex, Surrey et Kent.

Le tableau suivant indique le détail des électeurs de chaque assemblée élective.

Catégories (1)	Electeurs parlementaires	Electeurs du Comté administratif	Electeur du Conseil commun de la cité	Electeurs du Comité scolaire	Electeurs paroissiaux
1	497.324	497.324	24.542	497.324	497.324
2	20.536	—	—	—	20.536
3	62.076	—	—	—	62.076
4	8.535	—	—	—	8.535
5	7.426	—	—	—	—
6	14	—	14	14	14
7	—	365	12	365	365
8		10.563	—	10.563	10.563
9		88.145	—	87.710	88.145
10			—	919	919
11			—	1.215	1.215
12			—	114.092	—

Il y a donc des électeurs généraux et d'autres spéciaux, inscrits seulement dans 4, 3, 2 ou 1 liste.

Détails des diverses catégories d'électeurs.

1re catégorie : Sont les *occupiers* et les *householders* dont nous avons parlé quand il s'est agi de l'électorat parlementaire (v. pl. h. § 1 A et B). Ce chiffre de 497. 324 comprend les électeurs pluraux : un électeur de bourg parlementaire peut voter dans chaque bourg pour lequel il réunit les conditions ;

2° Sont les électeurs qui occupent une habitation en

(1) Voir plus loin la description de ces catégories.

vertu de leur service, emploi ou fonction, si l'habitation n'est pas occupée par les personnes sous les ordres desquels ils se trouvent ;

3° Sont les *lodgers* (voir pl. h. électeurs parlementaires) ; ils ne sont pas électeurs administratifs ;

4° Sont les *freeholders* (voir plus haut électeurs parlementaires) ; ce sont les seuls électeurs parlementaires de comté à Londres, les autres votent dans les bourgs ;

5° Sont les membres des anciennes corporations de la cité : ils sont électeurs de la cité, mais pas du conseil commun de la cité ;

6° Ceux qui occupent un immeuble dans la cité de Londres et demeurent dans un rayon de 15 milles du comté et 25 milles de la cité ;

7° Sont les pairs qui réunissent les conditions de l'électorat, mais que leur qualité exclut de l'électorat parlementaire ;

8° Occupants de terre ou tenure d'un revenu inférieur à 10 l. s., n'habitant pas à Londres, mais à moins de 15 milles et payant l'impôt ;

9° Les femmes réunissant les conditions de l'habitation (elles sont exclues de l'électorat scolaire dans la cité) ;

10° Sont les femmes mariées dont l'occupation a fait inscrire le mari sur les listes parlementaires et de comté ;

11° Sont les électeurs inscrits à la fois dans plusieurs paroisses et jouissant comme tels du double vote ;

12° Ceux qui ne sont point électeurs politiques de comté ni paroissiaux mais sont imposés à la taxe des pauvres.

Telle était la composition des listes électorales à Londres en 1898. L'année suivante la loi communale vint profondément réorganiser la ville en ce sens qu'elle

supprima les conseils de paroisse pour les remplacer par des conseils de bourgs. Au lieu de nombreuses paroisses d'importance très inégale, la ville a été divisée en 28 bourgs dont le gouvernement a fixé l'étendue, et le Conseil de comté le nombre de conseillers municipaux.

Réforme de 1899.

Londres est désormais une fédération de 28 villes de moyenne importance, à peu près comme la Suisse est une fédération de cantons : ces villes sont la plupart d'environ 200.000 habitants, avec des extrêmes allant de 51.247 à 334.991 (1). Chacune de ces divisions appelées bourgs, a son conseil municipal, composé au maximum de 70 membres, son maire et ses échevins ou aldermen. Au-dessus d'elles le Conseil de comté subsiste comme autorité provinciale. Le comté a la gestion des intérêts communs, le bourg celle des intérêts « locaux ».

Les nouveaux bourgs municipaux.

La police continue à relever exclusivement de fonctionnaires du pouvoir central, comme la justice. On a seulement reproduit conformément aux lois régissant les autres parties du royaume, la règle que le maire de chaque bourg est *ex officio* juge de paix. Ce juge de paix peut exercer le commerce ou une profession, il ne peut plaider devant aucune juridiction du comté de Londres. Le chef de la police pour toute l'agglomération londonnienne, pour le comté et les communes voisines (plus de sept millions d'habitants), est le *First Commissionner* nommé par le ministre de l'intérieur. Il fait les règlements de police et a sous ses ordres 15.000 constables. Les Londonniens paient pour la police 2.08 0/0

(1) *The municipal Year Book for* 1902, p. 14 et suiv.

du revenu foncier. Le Gouvernement supporte le surplus des frais.

Electorat.

Les conseillers municipaux sont élus tous les 3 ans par les citoyens qui, pendant les douze mois précédant l'élection ont occupé, soit seul, soit avec d'autres, une maison, un magasin ou tout autre bâtiment dans les limites du « *borough* ».

Résultats politiques.

Les résultats du scrutin diffèrent complètement pour le comté et pour les municipalités. Au comté les progressistes l'emportent le plus souvent ; au contraire les modérés ont la majorité dans 22 des 28 municipalités. Au Parlement les électeurs de Londres envoient aussi une majorité conservatrice. On attribue ces différences dans les résultats entr'autres à l'électorat féminin et au vote multiple d'un même électeur (1).

La Cité.

Au cœur de l'agglomération Londonienne subsiste un ilôt administratif qui doit son autonomie toute particulière à des concessions séculaires et que le flot montant d'une symétrisation centralisatrice n'a pu encore absorber dans la ville l'enserrant de tous côtés. Depuis 1899 les bourgs municipaux ressemblent à certains égards à la *cité* : ils en ont partiellement le *self-government* tandis que la cité elle-même est rattachée déjà pour certaines matières au comté et envoie siéger au conseil de comté 2 délégués comme chacun des 57 arrondissements de l'agglomération. Mais la cité a plus d'autonomie que les 28 bourgs de Londres, elle est à bien des égards égale ou supérieure au comté : notamment elle a sa police propre, elle a le monopole des marchés publics

(1) Nève. *L'administration d'une grande ville.* Londres, p. 125.

sur le territoire du comté, dans un rayon de 7 milles du centre de la cité. Le régime électoral ancien a été maintenu dans la cité avec des caractères profondément différents de celui que les lois récentes ont appliqué à toutes les autres élections administratives.

Electorat.

Les membres du Conseil commun de la cité et les aldermen sont élus par deux catégories d'électeurs. Ce sont d'abord les *freemen*, les membres des antiques corporations. Il y en a près de 80, on en fait partie par naissance ou en se faisant admettre et en achetant fort cher la qualité de membre. Ce sont en second lieu ceux qui possèdent depuis 12 mois dans la cité un bâtiment quelconque, maison, magasin, comptoir, bureau, ou une chambre, et paient de ce chef 10 £ (250 fr.) d'impôts. Il ne faut donc pas résider dans la cité. Conformément au principe général de l'électorat anglais, on considère les divers genres d'intérêt que l'on peut avoir dans une bonne gestion, et non exclusivement le domicile. Le suffrage est donc bien moins étendu qu'au dehors de la cité : la plupart des habitants ne sont pas électeurs : ce sont des concierges, veilleurs, employés gardant les immeubles. La population résidente est de 26.000 habitants, la population de jour est de 300.000. Ceux qui y ont un bureau ou un magasin sont presque tous électeurs, car la valeur des immeubles y est telle que le eens requis peut être considéré comme modeste.

Aldermen et maires.

L'élection se fait par quartiers : un ward a 4 ou 5 électeurs, un autre en a 500. Elle a lieu annuellement : on s'est écarté de la règle générale de 3 ans, suivie dans toutes les autres élections locales. Les 206 conseillers seuls sont soumis à cette réélection annuelle, les 26 aldermen sont élus à vie, chaque quar-

tier nomme un électeur et un nombre variable d'aldermen. On remarquera qu'en Angleterre, par exception à ce qui se pratique partout ailleurs, les échevins ne sont pas nommés au scrutin à deux degrés, mais directement par les électeurs. Le maire, *lord mayor*, de la cité, par une nouvelle dérogation à toutes les règles, n'est choisi que par une partie des électeurs, les *freemen*. Ceux-ci désignent parmi eux, deux aldermen entre lesquels le collège des aldermen nomme le maire de l'année.

SECTION III. — L'ECOSSE

Les lois faites pour l'Angleterre s'appliquent en général au pays de Galles ; pour l'Ecosse et pour l'Irlande le Parlement de Westminster a conservé l'habitude de faire des lois spéciales.

Diverses listes électorales.

Les variantes, en ce qui concerne l'électorat parlementaire, sont insignifiantes (1), ainsi que nous l'avons indiqué plus haut. L'organisation administrative est au contraire complètement différente. Dans les bourgs écossais comme dans les bourgs anglais, à Glascow, comme à Londres, le droit électoral politique diffère du droit de suffrage administratif, lui-même nuancé d'après les diverses assemblées électives.

Il y a ainsi à Glascow :

1° Les électeurs parlementaires : ce sont les *householders*, les *lodgers*, les *occupiers*, les propriétaires, toutes catégories déjà décrites ;

2° Les électeurs du conseil municipal. Les femmes contribuables viennent se joindre aux électeurs de la

(1) V. de Franqueville. *Le Gouvernement et le Parlement Britannique.*

première catégorie. Le vote plural est en outre appliqué différemment, nul ne peut voter plus d'une fois pour la même assemblée ; le vote multiple ne subsiste que dans des communes différentes auxquelles un même électeur paierait l'impôt comme occupant ou habitant ;

3° Les électeurs des conseils de paroisse : les contribuables hommes et femmes ont de 1 à 6 voix suivant qu'ils paient moins de 20 £ ou 500 £ de revenu imposable ou une somme intermédiaire ;

4° Les électeurs de la commission des Ecoles sont les plus nombreux. On inscrit sur cette liste tous ceux qui sont propriétaires ou qui occupent une propriété d'au moins cent francs de revenu, et on n'exige pas, comme aux catégories précédentes, que l'électeur ait payé ses impôts avant une date fixée. Aux élections scolaires l'électeur peut user du vote cumulatif, ce qui lui est interdit dans tous les autres scrutins. Il peut donner plusieurs suffrages ou toutes ses voix à quelques uns ou à un des candidats ;

5° Les électeurs du Comité d'administration de la navigation sur la Clyde sont les contribuables imposés pour une propriété de 500 francs au moins de revenu annuel.

M. Shaw (1) renseigne le nombre des électeurs de chaque catégorie en 1891 : il y avait 78.738 électeurs politiques, 94.186 électeurs municipaux, 141.152 électeurs scolaires.

A ces diverses catégories d'électeurs, nous pourrions encore en ajouter si nous passions en revue toutes les lois d'option si fréquentes en Angleterre : telle la loi sur les bibliothèques publiques qui permet aux munici-

(1) *Municipal Government in Great Britain*, p. 41.

palités d'établir un impôt ne dépassant pas 1 denier par livre, soit par 4 mille, à la condition d'obtenir l'assentiment de la majorité de ceux qui devraient payer. A Glascow ce corps électoral a rejeté à trois reprises la proposition que lui faisait le conseil communal de percevoir cet impôt nouveau.

Consultation d'électeurs spéciaux.

Les édiles municipaux portent en Ecosse d'autres noms qu'en Angleterre : le lord prévôt et les baillis prennent la place du maire et des aldermen. Leurs pouvoirs ne sont pas les mêmes non plus. Le prévôt et chacun de ses baillis constituent à tour de rôle le tribunal de simple police, du moins nominalement, car ils ont à leurs côtés un conseil juridique salarié.

Prévôt et Baillis.

La police, en Ecosse, ainsi que dans les autres parties du Royaume Uni, est traitée comme une matière mixte. Elle est plus ou moins confiée à la direction des autorités communales, et le gouvernement supporte la moitié de la dépense à la condition qu'elle se soumette aux conditions de son inspection. La police des bourgs en Ecosse fait l'objet d'une loi spéciale, celle du 28 juin 1892 (1). Cet *act* attribue l'autorité municipale dans les bourgs à des commissaires au nombre de 9 à 24, suivant la population. Il ne s'applique pas aux cinq plus grandes villes d'Ecosse, pour lesquelles on fait exception à cette législation déjà si spéciale. On légifère séparément pour l'Ecosse. différemment pour ses bourgs et ses communes rurales, et on soustrait encore cinq villes à ces règles que nous n'oserions plus appeler générales.

Police.

(1) *Annuaire de Législation comparée* pour 1892, p. 44 à 72.

Parmi d'autres différences caractéristiques : Edimbourg et Glascow ont dans leur conseil communal le « doyen des gildes », c'est-à-dire le représentant des anciennes corporations patronales.

Les commissaires élus du bourg nomment parmi eux des commissaires magistrats de police au nombre de 2 à 6 suivant l'importance du bourg. Le magistrat en chef s'appelle prévôt, les autres baillis. Les commissaires qui sont le conseil communal prennent les arrêtés et font les règlements sous l'approbation du shériff, fonctionnaire équivalent à certains égards à un gouverneur ou préfet. Un constable en chef est nommé par les commissaires, dans les villes de 20.000 habitants au moins, et dans celles qui avaient une police séparée avant la loi de 1892 si leur population n'est pas inférieure à 7.000 habitants. Mais une fois nommé le constable en chef est indépendant du conseil. Il ne peut plus être changé ni subir une diminution de traitement qu'avec le consentement du magistrat en chef et du shériff, et en cas de désaccord entre ces autorités, du sécrétaire pour l'Ecosse. Les autres constables sont nommés par le constable en chef : le conseil communal n'a que le droit d'en fixer le nombre. Le gouvernement central fait les règlements qui les concernent. Des bourgs peuvent s'entendre pour nommer un constable en chef commun.

Le terme « police » a dans cette loi écossaise de 1892 un sens fort analogue au mot allemand « polizei » il comprend toutes les questions d'hygiène, de salubrité, l'éclairage, le pavage, le percement des rues, le placement de trottoirs, l'alignement, la police des constructions et de la voirie dans le sens le plus large, les marchés, abattoirs, horloges publiques, services d'incendie, bains, etc.

La loi permet, pour couvrir les dépenses locales, que les commissaires, c'est-à-dire le conseil communal, lèvent un impôt qui ne peut dépasser 4 shillings par livre de revenu foncier, c'est-à-dire 12 pour cent. Cet impôt doit être mis à charge de *tous les occupants*, restriction importante au droit de la commune, et qui est en intime connexité avec la collation du droit électoral local aux occupants. Seuls les petits locataires peuvent être exempts de l'impôt communal : la loi stipule que lorsque le loyer est de quatre livres seulement (100 fr.) ou au-dessous, l'impôt porte sur les propriétaires, aux lieu et place des occupants, mais il est réduit d'un dixième. Une taxe spéciale, pour travaux publics d'amélioration générale peut être aussi mise à charge des propriétaires, sauf à ne pas dépasser 1,20 pour cent ; il en est de même de la taxe des égoûts.

Les commissaires des bourgs ou les conseils municipaux sont élus par tous les imposés.

Paroisses.

Au-dessous du comté dans les campagnes, au-dessous des bourgs dans les villes sont les paroisses, dirigées par des conseils de paroisse. Ces conseils se composent de 5 à 31 membres élus par tous les contribuables électeurs au Conseil de Comté : les femmes sont électrices au même titre que les hommes. Les électeurs en retard de plus d'un an de payer l'impôt paroissial sont rayés des listes électorales. On peut être électeur dans plusieurs paroisses. Les conseils sont nommés pour 3 ans ; ils choisissent leur président. Les paroisses rurales ont, sauf la police, une partie des attributions confiées dans les villes au conseil communal. Les paroisses urbaines n'ont plus guère d'importance. La paroisse peut lever un impôt de 2,40 0/0. La principale attribution de toutes les paroisses est celle d'administrer les fondations.

Les paroisses peuvent être divisées ou groupées en districts spéciaux et ces districts ont la faculté de percevoir un impôt de 3,60 0/0. Chaque district spécial est dirigé par une commission composée de membres pris dans les conseils des paroisses fédérées.

Tutelle administrative.

Le président du Conseil de paroisse a, comme celui du comté, le rang de juge de paix, à moins que ce ne soit une femme, car les femmes sont éligibles comme elles sont électeurs.

La loi du 25 août 1894, en même temps qu'elle réorganisait les paroisses dans un sens plus démocratique a marqué un grand pas dans la voie de la centralisation. Des pouvoirs de tutelle administrative plus étendue que par le passé ont été attribués désormais exclusivement au secrétaire pour l'Ecosse, ministre de l'intérieur pour cette partie de l'Empire, nommé comme et en même temps que tous les autres ministres du Royaume Uni.

SECTION IV. — L'IRLANDE

Garanties et précautions du législateur.

Le législateur anglais a appliqué en 1898 à l'Irlande la plupart des conceptions administratives qu'il avait par les lois de 1888, 1889 et 1894 mises en pratique en Angleterre et en Ecosse. Notons toutefois de suite une première différence d'importance capitale : l'Irlande n'a pas les conseils de paroisse. En second lieu les autorités locales irlandaises n'ont pas reçu le même pouvoir d'imposer plus ou moins librement des contributions. Les ministres conservateurs ont eu peur (1) de

(1) M. Reginald Mackenna. *Revue Politique et Parlementaire*, XV, p. 629.

donner en Irlande à une autorité élue par le suffrage populaire un droit illimité de prélever des impôts. Cette restriction de l'autonomie locale coïncide précisément avec un droit de suffrage plus étendu qu'ailleurs : l'électorat administratif est accordé en Irlande à tous les électeurs parlementaires, et de plus aux pairs et aux femmes réunissant les conditions d'occupation, d'habitation ou de logement. En même temps aussi, pour assurer la garantie des intérêts généraux, ont été étendus les pouvoirs de tutelle du gouvernement central. La loi ne donne pas aux conseils élus le contrôle et la direction de la police.

Districts.

Les comtés sont divisés en districts, quelquefois très petits : la qualité de juge de paix est reconnue aux présidents des conseils de comté et de district, si le district a plus de 500 habitants et pourvu que l'élu ne soit pas du sexe féminin. Six villes sont constituées à l'état de comtés-bourgs ; les autres forment des districts.

Membres des conseils élus par cooptation.

Les conseils de comté et de district ont le droit de s'adjoindre par cooptation, pour la durée de leur mandat (trois ans), des conseillers supplémentaires Cette disposition est assez exceptionnelle pour être remarquée : la première question que le Conseil examinera après chaque élection triennale, sera le choix des conseillers additionnels, dit la loi. Le comté peut ainsi avoir un ou deux conseillers non élus, le district en peut nommer trois. Les élections du comté sont d'ailleurs uninominales, celles du district, binominales.

Scrutin uninominal et binominal.

Le système des impôts, qui est en étroite corrélation avec le système électoral, est fort compliqué. Outre que

le gouvernement donne une subvention annuelle d'environ 700.000 l. s., la loi a voulu empêcher les fermiers désormais appelés à l'électorat de faire peser trop lourdement les impôts sur les propriétaires. Elle a pris comme base la répartition usitée jusqu'alors de l'impôt entre l'occupant et le *landlord* et elle a décidé que la part du propriétaire ne pourrait être changée à l'avenir. En résumé, disait M. Gérard Balfour, nous avons voulu que ceux qui auront le pouvoir supportent leur pleine part des charges, — qu'ils sentent éventuellement toutes les conséquences de leur extravagance, et aient le bénéfice de leur économie.

Système des impôts.

CHAPITRE III

L'AUTRICHE-HONGRIE

L'Autriche et la Hongrie sont depuis 1867 deux Etats distincts joints par les liens de l'Union personnelle, de la souveraineté d'un même monarque et aussi fédérés pour la gestion de quelques intérêts communs : affaires étrangères, guerre, finances.

Délégation.

La Délégation chargée de subvenir aux besoins communs n'est que la réunion d'un nombre égal de mandataires désignés par les Parlements respectifs des deux Etats. Il n'y a aucune comparaison à faire entre cette Délégation et les autres assemblées représentatives de l'Autriche ni de la Hongrie, qui toutes sont élues, en majeure partie au scrutin direct.

Différence entre l'Autriche et la Hongrie.

Entre les institutions électorales de l'Autriche et de la Hongrie il serait presque aussi difficile de faire des rapprochements. Non seulement ce sont deux Etats différents, mais les principes qui inspirent leur gouvernement, les tendances qui poussent leur législation sont opposés. La Hongrie poursuit la politique unitaire depuis longtemps abandonnée par l'Autriche : il en résulte naturellement plus d'uniformité dans les lois administratives et électorales, tandis que l'Autriche est à cet égard le pays-type de la

variété, si nous laissons de côté les petits Etats de la Confédération impériale allemande.

SECTION I. — L'AUTRICHE.

§ 1. L'Electorat Communal.

L'Électorat communal est la base.

L'électorat communal est à la base du droit de suffrage aux degrés supérieurs : aux diètes provinciales, au Reichsrath. Encore qu'il y ait des différences notables dans dans la composition des assemblées administratives et politiques, il faut être avant tout électeur local pour espérer devenir électeur général. Nous constaterons d'ailleurs pour les assemblées de provinces et d'Empire un vote plural que les lois communales n'admettent pas.

Propriétés autonomes.

Des propriétés indépendantes, existant en Galicie et en Bukowine, comme dans certains pays d'Allemagne, nous ne parlerons pas, quoiqu'elles soient nombreuses (5385 et 199), et d'une superficie de 30.000 kilomètres carrés. Elles sont administrées de même manière qu'en Prusse, Bade et ailleurs.

Dans les communes sont électeurs et éligibles :

Conditions de l'électorat local.

1° Ceux qui paient un impôt direct dans la commune. Toutefois pour être électeur il faut en tout premier lieu appartenir à la commune. Il y a trois espèces d'habitants : ceux qui en sont *membres* (gemeindeangehörige, heimatsberechtigte) et pour cela il faut l'habiter depuis 10 ans, les *associés* communaux (gemeindegenosse) qui paient les impôts sans l'habiter depuis

si longtemps, et les « *étrangers* » (auswärtige) ceux qui ne paient pas d'impôts (ouvriers, domestiques, etc.) ou qui paient des impôts sans l'habiter.

Il faut donc dix ans de domicile pour devenir électeur communal, et pendant ces dix ans on ne peut avoir recouru à l'assistance publique (1).

2° Ceux qui avaient, comme droit acquis, ou qui ont reçu le droit de cité, catégorie devenue sans importance. A Vienne de 1892 à 1899, on a admis à ce titre 1454 personnes. Ce sont des distinctions honorifiques accordées par le conseil communal. Ceux qui en sont l'objet peuvent prendre part aux élections communales lors même qu'ils ne paieraient pas le cens requis dans la première catégorie. Ce droit de cité donne lieu à 25 fl. 20 de frais de chancellerie. Le conseil communal peut en dispenser s'il veut faire un honneur spécial à l'intéressé : ce cas est rare. Pour obtenir le droit de cité dans ces conditions il faut être indépendant, et avoir des moyens de subsistance assurés.

3° Les ecclésiastiques, les fonctionnaires de l'Etat, des provinces et des communes, les instituteurs laïques et religieux, ceux qui ont obtenu le titre de docteur dans un établissement d'Autriche-Hongrie, les notaires deviennent électeurs communaux dès leur entrée en charge, sans être astreints aux dix années de domicile.

Suffrage direct.

Le conseil communal est élu au suffrage direct par classes. Les électeurs sont généralement répartis en deux classes, dans les grandes villes en trois. Chaque classe doit comme en Prusse supporter au total une fraction égale, un tiers ou la moitié des contributions

(1) Art. 2 de la loi du 5 décembre 1896 (*Annuaire de législation étrangère*, 1896, p. 372).

payées à l'Etat. Dans quelques « pays » les plus imposés peuvent siéger en personne sans passer par l'élection.

Villes et campagnes.

La loi communale est double : il y a celle des grandes villes et celle des petites villes et des communes rurales.

Plusieurs villes ont en vertu de lois spéciales modifié les conditions de l'électorat local. Il y a lieu de mentionner particulièrement ce qui a été fait pour Vienne. Pas plus que les autres communes, la capitale n'a jamais eu le suffrage universel comme base d'électorat En 1885 le cens requis de tous autres que les électeurs capacitaires était de cinq florins y compris les centimes additionnels, d'impôt direct, du chef de la propriété immobilière, de l'industrie ou du revenu. Cela donnait en 1897 le chiffre de 92 904 électeurs communaux, exactement le tiers du nombre d'électeurs au Reichsrath depuis l'introduction du suffrage universel.

Vienne.

Les électeurs étaient répartis en trois classes, comme ils le sont dans toutes les villes, sur le modèle du système prussien. Le classement ne se faisait toutefois pas de la même manière qu'en Prusse. Dans la première classe étaient ceux qui payaient 500 florins d'impôt foncier ou 200 florins d'impôt sur l'industrie ou sur le revenu ; dans la seconde ceux qui payaient au moins 200 florins d'impôts foncier ou 100 florins d'impôt industriel ou 30 d'impôt sur le revenu ; dans la troisième ceux qui payaient 5 florins d'impôt foncier ou sur le revenu, ou 30 d'impôt industriel. Chaque classe nommait 46 conseillers, au total 138. Dans la répartition des mandats on a respecté les anciennes divisions administratives sans établir une base de répartition fixe ou uniforme. Le centre, l'ancienne cité, a 21 mandats et se

trouve par là favorisé au détriment des parties excentriques. Le parti libéral en profite.

Les chrétiens sociaux parvinrent néanmoins à conquérir la majorité. Ils voulurent alors, conformément à leur programme, réaliser l'extension du droit de suffrage. Les socialistes réclamèrent avec énergie le suffrage universel. Le 16 mars 1899 le Conseil communal émettait un vœu en ce sens sous la réserve qu'un domicile de cinq années serait exigé.

Le gouvernement déclara qu'il était opposé au suffrage universel pur et simple, et qu'on ne pouvait s'écarter de la base de la représentation des intérêts admise pour le *Reichsrath* et les *Landtage*. C'eût été un trop dangereux précédent. Il fit donc ce qu'il avait déjà fait en 1896 pour le Reichsrath : aux trois classes précédentes, il en ajouta une quatrième dans laquelle pourraient voter, comme le demandait le conseil communal, tous les citoyens, sans distinction de classes ni de cens, qui auraient 3 ans de domicile ; cette seule condition écartait beaucoup d'ouvriers. On créait 40.000 nouveaux électeurs, mais le nombre total des électeurs restait encore inférieur de 50.000 ou de 18 0/0 à celui des électeurs de la 5e curie du Reichsrath. De plus les électeurs des 3 premières classes recevaient en outre le droit de vote dans la 4e.

Dans les 3 premières classes le cens a en même temps été réduit. La première classe comprend maintenant les personnes payant un impôt foncier de 200 florins sur les maisons ou de 100 sur les terres ou un impôt iudustriel de 50 ou un impôt sur le revenu de 100 florins ; la seconde celles qui paient pour l'un de ces deux impôts 20 florins, la troisième classe les censitaires à 4 florins. Mais, ici encore, pour exclure les ouvriers, il a été décidé que l'impôt sur le revenu personnel inférieur à

10 florins ne compterait pas dans le cens. On faisait remarquer, pour justifier cette mesure, que cet impôt ne donne pas lieu à la perception de centimes additionnels communaux. En réalité il eût fait entrer dans la 3e classe tous ceux qui jouissent d'un revenu de 625 florins.

Restaient aussi les capacitaires. On augmente leur nombre en admettant avec eux les employés des Chambres de commerce et d'industrie, des chemins de fer, des entreprises soumises à un contrôle officiel (surtout les sociétés par actions), et des employés de toutes les entreprises dont les fonctionnaires supérieurs sont rangés parmi les électeurs capacitaires.

Le classement des capacitaires se fait comme suit : Votent avec la première classe le haut clergé et les fonctionnaires jouissant d'un revenu, d'un traitement imposable de 3.200 florins, les autres sont dans la 2e ou dans la 3e classe. Les instituteurs notamment sont dans la 3e classe (1), et les ecclésiastiques dans la seconde. D'une façon générale on peut dire que la petite bourgeoisie a passé de la 3e classe dans la seconde, la bourgeoisie moyenne avec les professions intellectuelles dans la 1re.

Les élections de mai 1900 faites sur cette base, ont donné aux antisémites une majorité de 131 voix sur 158.

Le nombre des conseillers est resté pour chaque classe ce qu'il était auparavant (46) ; on s'est borné à ajouter 20 sièges pour la 4e classe. De plus les mandats de la 4e classe ne sont pas répartis d'après le nombre des électeurs pour les 3 premières. Le 31 mai 1900, 135.834 voix furent émises dans la 4e classe. Les antisémites obtinrent 77.608 voix et remportèrent 18 sièges ; les

(1) *Neue Zeit.*, 1898-99, n° 44, p. 562, 1899-1900, n° 38, p. 334. Fritz Winter. *Wiener Wahlrechtskämpfe*, Otto Pohl, *Die Wiener Gemeinde Wahlen*.

socialistes 56.306 voix et 2 sièges. Vienne n'est d'ailleurs pas une ville de grande mais de petite industrie. Les districts purement ouvriers votaient, dans la 4e classe plutôt pour les ouvriers. Pour quelques districts les électeurs des 3 premières classes avaient la majorité dans la 4e. Au 4e district sur 9.191 électeurs, 6.057 l'étaient déjà dans les premières classes. Aussi les socialistes ne sont-ils nullement satisfaits de la réforme. Leur Congrès Allemand-Autrichien a décidé qu'il fallait poursuivre l'obtention du suffrage universel et égal.

Le vote est d'ailleurs direct.

Le conseil municipal se renouvelle par moitié tous les 2 ans.

Chaque classe vote un jour différent.

Bourgmestre.

Le bourgmestre est choisi par le Conseil, mais doit avoir l'approbation impériale, qui est refusée selon le bon plaisir du Souverain. En 1895 le conseil municipal avait élu comme bourgmestre le chef des antisémites, Lueger. Le gouvernement refusa de ratifier cette élection. Interpellé en novembre 1895, le comte Badeni répondit qu'il n'a pas l'assurance absolue que l'administration municipale serait impartiale, exempte de toute tendance au désordre et égale pour toutes les classes de la population. En réalité le gouvernement était hostile à l'antisémitisme. Le 18 avril 1897, le docteur Lueger fut élu de nouveau par la municipalité. Le conflit arrivait à l'état aigu. L'empereur manda Lueger et obtint son désistement en consentant à nommer un autre chrétien social, M. Strobach comme premier, Lueger comme second bourgmestre.

Le chef de la commune n'est pas un professionnel comme en Allemagne mais l'homme d'un parti et choisi à ce titre.

Arrondissements de Vienne.

Vienne est subdivisée en 19 arrondissements ; chacun d'eux a une petite assemblée représentative : un conseil de 18 membres qui restent élus au système de 3 classes, cette fonction ne peut être cumulée avec celle du conseiller communal. Le bourgmestre et les échevins peuvent assister aux séances de ce conseil. Ces arrondissements sont plus solidement organisés que ceux de Paris. Ils choisissent leur président.

Les électeurs nomment aussi dans chaque arrondissement des directeurs pour faire partie du comité scolaire d'arrondissement, dont les délégués forment avec ceux de l'administration communale le comité des écoles de la ville.

La loi électorale nouvelle pour Vienne est l'œuvre du Landtag de la Basse Autriche. Une ou deux autres villes de la province ont aussi leur charte spéciale. Chaque diète, libre de sa législation, établit du reste son système administratif comme elle l'entend, toujours sous réserve d'approbation de la part de l'empereur.

Le bourgmestre, les 2 vice-bourgmestres et 22 membres élus par et dans le conseil communal forment le collège, l'organe exécutif. Les séances du collège ne sont pas publiques tandis que celles du conseil communal le sont. Les membres du collège sont choisis de façon à y représenter autant que possible tous les districts de la ville. Une bonne moitié sont des propriétaires. Les 22 membres sont : 9 industriels et commerçants, 7 rentiers, 3 techniciens, 2 avocats, 1 fonctionnaire, 1 médecin, 1 journaliste et 1 instituteur. C'est à peu de chose près la proportion d'après laquelle les diverses professions sont aussi représentées au conseil communal.

§ 2. L'Electorat aux Landtage.

Les diètes provinciales se ressemblent.

Chacun des 17 pays de la « Couronne » d'Autriche a sa diète. Ce sont des assemblées à la fois politiques et administratives, des Parlements et des conseils provinciaux. Les *Kronländer* ne sont pas indépendants comme les Etats confédérés allemands, mais ils sont beaucoup plus autonomes que nos départements ou provinces. Ils ont véritablement conservé une part du pouvoir législatif. Leurs Parlements se ressemblent tous, plus que leurs autres institutions. Ils furent organisés le même jour par 17 lois provinciales du 26 février 1861, pour quelques uns d'entre eux modifiées postérieurement.

4 classes.

Parce que les diètes sont des assemblées politiques, des Parlements, et parce qu'ils sont composés d'une chambre unique, on y fait une place plus grande à des intérêts non représentés dans les conseils communaux. Le corps électoral y est d'ailleurs aussi divisé en classes, quatre, au lieu de 3 ou 2, ainsi qu'il existe dans les communes.

Il y a : 1° La classe des grands propriétaires ;

2° La classe des Chambres de commerce ;

3° La classe des villes;

4° La classe des campagnes.

Les villes et les campagnes ont pour corps électoral une partie des électeurs communaux. Etre électeur à la commune est la première condition de l'électorat à la diète, mais elle ne suffit pas : le cens requis est plus élevé. En revanche dans beaucoup de pays la condition de domicile n'est pas exigée. A Vienne par exemple, la durée du domicile est réduite à un an ; il y a dans

la capitale plus d'électeurs à la diète qu'au conseil communal, parce que pour l'électorat communal dans cette ville le cens est en même temps et par exception aussi de 5 florins.

Equilibre des classes.

Une province, par exception, n'a pas ces 4 classes d'électeurs : c'est la ville de Trieste. Là le Conseil municipal y tient lieu de diète. Le Vorarlberg n'a pas la classe des grands propriétaires ; en Dalmatie elle est remplacée par la classe des plus imposés. Les 4 classes n'ont d'ailleurs pas partout la même part de représentation. Celle-ci a été calculée de façon à empêcher que dans aucune diète une classe ne puisse former la majorité par elle seule. Cependant l'élément agricole est généralement prépondérant à la diète comme dans la réalité. Il y a en outre dans chaque diète quelques membres de droit : les évêques et archevêques et les Recteurs d'Université. Voir page suivante la composition des diverses diètes :

Conditions générales d'Électorat.

Partout pour être électeur il faut être âgé de 24 ans, du sexe mâle, jouir de ses droits civils et politiques. Encore ces conditions souffrent-elles des exceptions : notamment d'après quelques lois provinciales il suffit de la majorité civile. Les femmes sont parfois admises au droit de vote, même dans d'autres classes que celles de la grande propriété.

Ire classe : la grande propriété.

I. La classe de la grande propriété est le plus souvent celle de la noblesse, car il faut, dans toutes les provinces sauf Salsbourg et Istrie, être propriétaire de biens nobles ou féodaux. De plus ces biens doivent payer un impôt de 250 à 100 florins, suivant les provinces, dans le Tyrol et à Gorz, seulement 50.

LA COMPOSITION DES DIVERSES DIÈTES

Pays	Membres de droit	Elus			
		Grande propriété	Chambres de commerce	Villes	Campagnes
Basse-Autriche...	3	16	4	34	21
Haute-Autriche..	1	10	3	17	19
Salzbourg.......	1	5	2	10	8
Stirie............	3	12	6	19	23
Karinthie........	1	10	3	9	14
Kraine..........	1	10	2	8	16
Trieste..........	—	—	—	48	6
Görz et Gradisca.	1	6	2	5	8
Istrie...........	3	5	2	11	12
Tyrol............	4	14	3	13	34
Vorarlberg......	1	—	1	5	14
Bohême.........	6	70	15	72	79
Moravie.........	2	30	6	31	31
Silésie..........	1	9	2	10	9
Galicie..........	10	44	3	20	74
Bukovine........	2	10	2	5	12
Dalmatie........	2	10	3	8	20

II. La classe des Chambres de commerce et d'industrie a pour électeurs les membres des comités de ces chambres.

IIe classe Chambres de commerce.

III. Dans les communes urbaines et rurales sont électeurs pour le *Landtag*

ceux qui font partie des deux premières classes d'électeurs locaux, s'il y en a 3, ou s'il n'y en a pas trois, les deux premiers tiers des électeurs communaux rangés dans l'ordre de leurs impositions, et du tiers restant ceux qui paient au moins 5 florins d'impôt direct. De plus les capacitaires, ceux qui sont électeurs autrement qu'en vertu du cens votent aussi pour le Landtag. En Moravie et dans quelques autres provinces, le cens minimum pour la diète est de 10 florins, centimes additionnels tantôt inclus, tantôt non-inclus. Dans l'importante province de Galicie, le cens est différentiel, plus réduit à la campagne qu'en ville.

III[e] et IV[e] classes : Villes et campagnes.

Censitaires et Capacitaires.

Le vote est direct dans les trois premières classes. Dans la 4[e], celle des communes rurales, il est au second degré pour plusieurs pays mais il y a une forte tendance à le rendre partout direct.

Vote direct et indirect.

Le vote est oral dans 8 pays, et écrit dans 5 (les deux Autriches, la Bohème, le Tyrol et Salsbourg). Dans les autres villes le mode varie suivant les classes.

Les électeurs des Chambres de commerce peuvent exercer en même temps le droit de vote dans une autre classe et avoir ainsi un suffrage plural.

Vote plural.

Il y avait, en prenant dans chaque pays le total des 4 classes, 1 électeur par 12 habitants en moyenne. De fait la moyenne variait de 1 pour 23 (Görz et Gradisca) à 1 pour 7 (Vorarlberg). Le nombre des députés varie encore plus : de 1 par 6.018 habitants à 1 par 49.383 habitants. Les petits Etats sont naturellement privilégiés à cet égard.

Proportion des électeurs.

Dans une même diète la part proportionnelle des villes et des communes rurales n'est pas la même. Toujours les villes ont une députation relativement plus forte.

Nombre d'habitants par député.

Pays	Villes	Campagnes
Basse-Autriche	45.819	51.074
Haute-Autriche	9.745	32.335
Salzbourg	4.772	15.651
Stirie	13.064	44.628
Karinthie	6.027	21.647
Kraine	6.914	27.586
Görz et Gradisca	9.024	21.755
Istrie	10.014	16.569
Tyrol	12.246	18.988
Vorarlberg	5.059	6.453
Bohême	17.299	57.508
Moravie	16.860	57.140
Silésie	13.455	48.449
Galicie	21.285	82.820
Dalmatie	6.472	23.512

Résultats

Les lois électorales produisent d'une ville à l'autre des résultats bien différents, causés en majeure partie par la variété de la législation. Quelques exemples :

Villes	Population 1895	Electeurs	Députés	Habitants par 1 électeur	Habitants par 1 député	Electeurs par 1 député
Vienne..........	1.488.463	88.828	21	17	70.879	4.229
Vienne-Neustadt.	25.090	1.707	1	11	25.090	1.707
Linz.............	47.959	3.531	3	13	15.986	1.177
Salzburg.........	26.898	3.460	3	8	8.966	1.153
Görz.............	21.423	821	2	26	10.711	.410
Prague..........	189.598	10.258	10	8	18.959	1.025

Les circonscriptions sont suivant les cas uninominales ou plurinominales. Les grands propriétaires sont généralement groupés en une seule circonscription provinciale. Quelquefois la province est subdivisée. Il arrive aussi que différents collèges, nommant chacun leurs représentants, sont constitués suivant la qualité des propriétaires.

Abstentions.

L'affluence aux comices électoraux est des plus restreintes ; en moyenne un quart des électeurs usent de leur droit de suffrage. Il semble que la cause de cette proportion si faible doive être cherchée surtout dans le fait qu'il n'y a point de lutte en beaucoup de localités, surtout dans les campagnes. Le suffrage direct, là où il existe, double le nombre des votants. Le vote public d'autre part retient beaucoup de personnes.

Dans la classe des grands propriétaires et dans celle des Chambres de commerce, l'activité est plus grande ; 64.9 0/0 de la première, 78 0/0 de la seconde prennent part au vote. Il serait trop long d'énumérer ici les résul-

tats politiques de ce système électoral (1). Qu'il nous suffise de dire que partout la présence des députés de la grande propriété modifie le résultat dans un sens nettement conservateur.

A titre d'exemple nous prendrons la Bohème. La diète de Bohème a 242 membres, savoir :

Diète de Bohème.

6 « virilistes » ou membres de droit (l'archevêque de Prague, 3 évêques et les recteurs des deux Universités), et 236 députés élus.

La curie des grands propriétaires est divisée en deux collèges électoraux : celui des possesseurs fidéi-commissaires nomme 6 députés, les autres propriétaires en nomment 54.

La curie des villes et centres industriels en nomme 72. Il y a 145 villes, 6 marchés et 8 villages industriels.

Prague est divisée en arrondissements électoraux. Ailleurs les arrondissements sont constitués d'une ou de plusieurs villes.

La 3e curie, celle des Chambres de commerce et d'industrie a 14 députés, savoir : 4 reviennent à la Chambre de Prague, 4 à celle de Reichemberg, 3 à celle d'Eger, 2 à celles de Pilsen et de Budweiss.

La 4e curie, celle des campagnes, nomme 79 députés. Plusieurs arrondissements judiciaires sont toujours réunis pour former la circonscription électorale. Dans cette curie le vote a lieu à deux degrés. Les électeurs primaires choisissent un délégué par 500 habitants.

Le vote est aussi indirect dans la 3e classe puisque les membres votent par l'organe de leur comité. Il est direct dans les deux premières.

(1) Voir pour les élections de 1895-96 : *Statistische Monatsschrift*. XXIII. Wien, 1897, p. 103 à 131.

Chaque curie vote un jour différent. Le vote est écrit et secret. La majorité absolue est requise. La durée du mandat est comme pour toutes les diètes, de six ans.

Dans la 1re curie il y avait 1 député sur 7 électeurs
— 3e — — 13 —

La seconde curie comprend 159 localités urbaines, mais 490 centres non moins importants, comptant 898.172 habitants, sont exclus de cette curie et classés avec les campagnes. Il y a ainsi 42 0/0 de la population urbaine qui ne vote pas avec les villes mais avec les communes rurales. Dans les villes électorales il y a 7,39 0/0 des habitants qui ont le droit de vote. Dans les 490 autres, il n'y a que 9,2 0/0 d'électeurs et ceux-ci sont par le suffrage indirect écrasés au second degré par les électeurs des campagnes. En effet ces 898.172 habitants sont un peu moins du cinquième des habitants des localités rangées dans la 4e curie. Ils n'ont que 16 0/0 des délégués (2025 sur 12.645). La répartition des délégués est si bizarrement effectuée que dans un district où ils sont majorité, 50.6 0/0 des habitants des villes n'ont néanmoins que 45.8 0/0 des délégués (197 sur 430). Il est non moins curieux de constater combien d'une circonscription à l'autre varie le nombre des électeurs et leur puissance de représentation. Voici les chiffres extrêmes à côté de la moyenne.

	Habitants par 1 député			Electeurs par député			Electeurs par 1000 hab.			Comm. réunies en 1 circ.		
	minimum	moyenne	maximum	minimum	moyenne	maximum	minimum	moyenne	maximum	minimum	moyenne	maximum
Villes	10.701	17.337	48.463	134	1.592	4.366	23	92	129	1	6	19
Campagnes	17.075	57.726	180.826	1.263	4.195	10.531	50	73	102	15	67	214

Le résultat des élections autrichiennes montre que dans ce pays, plus le droit électoral est étendu, moins on l'apprécie et moins on l'exerce. Les classes les moins nombreuses et même les circonscriptions les plus petites ont relativement le plus de votants.

1re classe 85,5 0/0 des électeurs votent
2e — 48,2 (chiffres extrêmes 17 et 86)
3e — 68,6
4e — 30,5 (chiffres extrêmes 12 et 51).

Au point de vue politique les élections de 1895 donnèrent en Bohême les résultats suivants :

Résultats politiques.

70 conservateurs élus par la 1re classe ; 81 jeunes chèques élus par les 3 autres classes ; 54 Allemands libéraux élus par les 3 autres classes, et 21 membres de divers partis.

Dans cette province les élus des Chambres de commerce ne changeaient pas la proportion établie par les curies des villes et des campagnes. Il n'en est pas ainsi ailleurs. Ils viennent généralement renforcer la part déjà léonine des villes.

§ 3. Le Reichsrath.

Dualité des Chambres.

Le Parlement de l'Empire diffère des Parlements des Pays, des diètes provinciales, tout d'abord parce qu'il comprend deux Chambres : la Chambre des seigneurs et la Chambre des députés appelée le Reichsrath.

Système superposé à celui des Diètes.

La Chambre des députés est en quelque sorte la synthèse des *landtags* particuliers. Les mêmes électeurs, les mêmes curies envoient dans la même proportion, des députés élus directement au Reichsrath. Il y a toutefois, outre quelques

différences de détail, deux différences capitales.

Il n'y a pas au Reichsrath de membres de droit, de « virilistes » ; et une cinquième curie a été ajoutée dont l'influence politique se produit précisément en sens inverse de celle de la grande propriété.

Introduction du suffrage universel.

Passé une dizaine d'années, à l'époque où dans plusieurs pays, en Belgique, aux Pays-Bas et ailleurs, l'agitation sévissait en faveur du suffrage universel et égal, l'Autriche passa par la même crise. Convaicu qu'il était opportun d'admettre aux urnes la masse du peuple, le gouvernement autrichien, d'accord avec le Parlement, se refusait pourtant à abdiquer tout pouvoir entre les mains de la majorité brutale du nombre. La représentation des intérêts était depuis trop longtemps le fondement de la composition du Reichsrath comme des Landtags pour y renoncer entièrement. Il s'agissait donc de concilier une institution qui avait de si solides racines dans le passé, avec le présent, avec la nécessité d'une large extension du droit de suffrage. Le problème était des plus ardus par lui-même, compliqué par les passions des partis et l'instabilité ministérielle. Finalement le gouvernement put faire adopter son projet, plus d'une fois remanié, et devenu d'une simplicité très grande. La loi du 14 juin 1896 ne change rien à ce qui existe, elle maintient toutes les précédentes catégories d'électeurs et d'élus. Elle se borne à en ajouter une nouvelle : la classe populaire, la « classe générale des électeurs », pour représenter une cinquième espèce d'intérêts qui ne l'était pas jusqu'alors et qui avait droit de l'être.

Les 425 députés au Reichsrath sont donc élus par 5 curies ou classes d'électeurs, dont la plus récente est celle du suffrage universel. Les 4 autres sont celles des

électeurs censitaires (des villes et des campagnes), et des électenrs privilégiés, (des grands propriétaires et des Chambres de commerce). Au lieu de les spécifier dans leur ordre légal et honorifique (1 : grands propriétaires, 2 : villes ; 3 : Chambres de commerce ; 4 : campagnes ; 5 : suffrage universel) nous croyons plus rationnel de les présenter dans leur ordre logique. Cela nous paraît d'autant plus exact que l'on trouvera ainsi mieux la genèse du vote plural accordé à certaines catégories d'électeurs.

Cumul des Votes.

En effet quiconque réunit les conditions d'électorat dans plusieurs curies peut cumuler ces votes. Tout le monde est électeur du suffrage universel ; les électeurs des villes et des campagnes ont une seconde voix, ceux des chambres de commerce, et ceux de la grande propriété qui représentent des personnes civiles ou autres, une troisième et une quatrième voix. Cela ne paraît pas à première vue, cela ne figure pas sur la même liste électorale, parce que chaque curie vote séparément, à d'autres jours. Mais le résultat est le même, ou plutôt il est plus grave. Car de ces voix plurales, il en est toujours quelques unes dont l'efficacité est assurée : celles données dans les curies spéciales, moins nombreuses, privilégiées.

Et les voix de ces électeurs qui ont déjà voté viennent encore modifier singulièrement le résultat des élections de la curie générale, de la classe du suffrage universel.

Conditions d'Electorat.

a) La curie du suffrage universel donne une voix, de valeur égale, à tous les Autrichiens mâles, âgés de 24 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques, et à l'exclusion des assistés de l'année écoulée et des militaires en activité de service. Celui qui ne réunit pas ces conditions n'est admis au vote ni dans cette

curie ni dans les suivantes. Il faut en outre, pour voter avec cette classe, avoir six mois de domicile.

Répartition des mandats.

Ce système a donné le bulletin de vote à 5.004.222 électeurs, qui nomment 72 députés, soit un député par 69.503 électeurs. Nous ne connaissons guère de corps électoral plus nombreux par circonscription uninominale.

Ce n'est là du reste qu'une moyenne. On a pris pour règle d'attribuer à chacun des « pays » de la monarchie un nombre de députés proportionné à celui qu'il avait déjà dans l'ancien Reichsrath, composé seulement des 4 autres classes. Ce fut un excellent prétexte pour ne pas attribuer à la Pologne (la Galicie) tous les sièges auxquels elle aurait pu prétendre. Elle n'a qu'un député par 86.835 au lieu de 69.503 électeurs. Inversement d'autres Etats sont trop favorisés, particulièrement ceux dont le territoire est trop petit et peu peuplé, mais dont on a voulu néanmoins respecter l'autonomie. Dans les autres classes c'est encore l'arbitraire qui a seul prévalu. Il serait difficile de dire par exemple pourquoi les villes devaient et doivent encore avoir relativement trois fois autant de députés que les campagnes.

Proportion des électeurs.

Le nombre des électeurs dans la cinquième curie est de 203 par 1000 habitants dans les villes, de 193 par 1000 habitants dans les campagnes. Sur ces nombres respectifs, 76 et 81 votent en même temps dans les autres curies. En un mot 40 0/0 des électeurs ont un vote multiple.

Par la création de la 5e curie, l'électorat au Reichsrath est devenu beaucoup plus accessible que tout autre, même que l'électorat communal. Les deux tiers des

électeurs au Reichsrath ne sont pas électeurs à la commune. Pour les Landtags, au contraire, ainsi que nous l'avons vu, il y a moins d'électeurs qu'à la commune, parce-que la curie du suffrage universel y est inconnue, et que le cens est plus élevé qu'à la commune.

Comparaison avec l'électorat communal et provincial.

Ce qui exclut de l'électorat politique local la grande majorité des électeurs municipaux, ce sont surtout les 2 conditions de cens et de domicile. Pour être électeur dans la 5e curie, 6 mois de domicile suffisent. A la commune il faut généralement dix ans.

La conséquence de l'adjonction de la 5e curie a été l'entrée au Parlement impérial d'un groupe de 15 socialistes aux premières élections faites après la nouvelle loi, en 1897. Mais aux élections suivantes, leurs forces se réduisirent à 10 élus. Il n'y eut point d'autre changement appréciable, sinon peut-être une aggravation de la crise parlementaire. Les deux partis les plus favorisés par le suffrage universel (1) ont eu :

	en 1897	en 1901	
	—	—	
Les antisémistes.	42.96 0/0	34.07 0/0	des voix
Les socialistes. .	37.98 0/0	38.60 0/0	—

Les autres groupements politiques, plus nombreux en Autriche qu'en aucun autre pays ont en résumé obtenu dans la 5e curie :

(1) Dans les chiffres reproduits ici d'après *Oesterreichische statistik. LIX Bd.* 3 *heft.* les suffrages des districts où le vote est à deux degrés ne sont pas comptés. Leur nombre est de 35.099 contre 559.180 votes directs. Cette quantité de 6 0/0 nous a paru négligeable.

Les partis	allemands. . . .	5.19	9.28
—	slovènes et tchèques	7.82	10.00
—	italiens.	2.31	1.91
—	polonais.	2.97	1.51

b) Les curies des villes et des campagnes sont représentées au Reichsrath de la même manière qu'aux Landtags.

Conditions d'électorat.

En ce qui les concerne, les conditions du droit de suffrage et la procédure électorale sont en tout premier lieu réglées par les lois particulières à chaque province. La loi impériale de 1873 s'en rapportait complètement à la législation provinciale, mais telle qu'elle existait alors. Depuis cette date des lois d'empire sont venues en 1882 et en 1896 modifier sur certains points les conditions de l'électorat. La disposition principale, à noter ici, est celle qui a abaissé uniformément à quatre florins le cens de l'électorat impérial dans les 2e et 4e curie. Cette réduction du cens n'était que la compensation des nombreuses suppressions d'électeurs occasionnées par la refonte des lois fiscales. Même des électeurs communaux payant moins de 4 florins peuvent être électeurs pour le Landtag et conséquemment pour le Reichstag : ceux qui sont parmi les deux premiers tiers dans l'ordre des impositions.

Il y a donc deux espèces d'électeurs dans les curies des villes et des campagnes. Ce sont les censitaires à 4 florins, et les capacitaires inscrits comme électeurs communaux, et ces électeurs ont le double vote parce qu'ils sont en même temps inscrit dans la catégorie du suffrage universel.

Les trois listes d'électeurs

L'on peut diviser par conséquent les électeurs du Reichsrath, sans parler des électeurs pri-

vilégiés dont il sera question plus loin, en trois catégories :

1° Ceux qui sont électeurs de la 2e ou 4e curie, en même temps que de la 5e, et votent deux fois pour le *Reichsrath ;* il sont aussi électeurs provinciaux (*au Landtag*) et *communaux.*

2° Ceux qui votent 1 fois pour le *Reichsrath* (5e curie) et qui votent en même temps pour la *commune.*

3° Ceux qui n'ont le droit de suffrage que dans la 5e curie du *Reichsrath.*

Le nombre et la proportion des électeurs de chacune de ces catégories est :

dans la 1re :	1.993.385	ou 39.8 0/0
— — 2e	1.032.236	ou 20.6 0/0
— — 3e	1.978.601	ou 39.6 0/0
	5.004.385	

La curie des villes a 118 députés, celle des campagnes en a 129. L'une a 493.804 électeurs, l'autre en a 1.490.659. Les villes ont donc un député par 4.193 électeurs et par 52.265 habitants, les campagnes 1 par 12.290, et par 152.799 habitants (1). Il y a entre les villes même de grandes inégalités.

(1) Ceci est la conséquence du principe admis que la représentation de chaque classe au Reichstag sera proportionnelle à sa représentation dans les Landtage. Or nous avons indiqué plus haut que cette inégalité entre les villes et les campagnes existe dans chaque Etat particulier.

Représentation de quelques villes (1)

Villes	Population 1900	Électeurs inscrits	Députés	1 électeur par habitants	1 député par habitants	1 député par électeurs
Vienne........	1.635.647	139.573	14	11.7	116.832	9.970
Salzbourg......	31.003	2.942	1	10.5	31.003	2.442
Graz...........	133.205	10.984	2	12.1	66.603	5.492
Klagenfurt.....	21.660	1.860	1	11.6	21.660	1.860
Trieste.........	176.456	9.567	3	18.4	58.819	3.189

Les villes sont privilégiées.

Les villes sont dans leur ensemble privilégiées. Cette qualité de « ville » ne s'accorde pas suivant un principe uniforme : la loi de 1867 les a énumérées, et malgré les transformations opérées par l'industrie, quoique des villages d'il y a trente-cinq ans soient maintenant des centres importants, ils restent classés avec les campagnes. Les arrondissements électoraux urbains ne sont évidemment pas contigus : des villes éloignées l'une de l'autre constituent ensemble une circonscription de vote. 15 villes seulement forment des conscriptions par elles seules.

Inégalité entre les villes ou parties de villes.

Dans une même ville, les mandats, s'il y a lieu, sont très inégalement partagés. A Vienne, le centre a 4 députés, pour 57.562 habitants. Les faubourgs incorporés ont 24 fois moins de représentation politique : notamment les districts XI à XV ont

(1) Lefèvre-Pontalis, *l. c.*, p. 164 et 165.

1 député pour 301.051 habitants, les districts XVI à XIX, un pour 358.530 habitants.

On s'étonne aussi de voir que les localités votant avec la curie des villes ne sont pas toujours les mêmes pour le Reichsrath et pour les Landtags : la législation impériale ne reconnaît pas les différences qui auraient pu être apportées à la classification dans les Etats Particuliers postérieurement à 1873.

Scrutin de liste et uninominal.

Pour les villes, le scrutin est uninominal, sauf à Vienne, où 4 députés sont élus au scrutin de liste. La curie des campagnes vote selon les arrondissements, ici pour un député, là pour plusieurs députés à la fois.

Vote direct et indirect.

Le vote est direct dans les villes ; il a lieu à deux degrés pour les campagnes dans la plupart des provinces. Les diètes provinciales décident librement à cet égard. Dans la Basse-Autriche, les électeurs votent directement, chacun dans sa commune. Ailleurs ils choisissent, à la majorité relative, un délégué par commune, et par 500 habitants si la commune a un chiffre plus élevé de population. La désignation des délégués se fait tantôt verbalement tantôt par écrit. Les délégués ou électeurs du second degré votent au chef-lieu de canton. Les élections directes provoquent une participation beaucoup plus active des électeurs au scrutin. On a constaté que le nombre de ceux qui viennent aux urnes est double si le vote est direct (1).

Le cinquième des électeurs ont le suffrage direct, tant pour les curies censitaires que pour celles du suf-

(1) *Die Ergebnisse der Reichsrathswahlen für das Jahr* 1900-01. *Oesterreichische Statistik. Wien* 1902. LIX Band. 3 Heft.

frage universel. Là où le suffrage est à deux degrés pour la 2e et la 4e curie, il l'est aussi pour la 5e.

Il est permis à un même électeur, s'il réunit dans plusieurs provinces les conditions requises, notamment quant au paiement des impôts, de participer au vote dans des provinces différentes, d'avoir ainsi un autre vote plural ou multiple. Nul ne peut voter deux fois dans la même province et la même curie : il n'est pas possible par exemple d'être électeur de deux districts ou d'une ville et d'une commune rurale dans le même *Kronland,* mais on peut pour le même district élire dans plusieurs classes.

Nombre des Electeurs des 2e et 4e curies

		II. Dans les villes		IV. Dans les campagnes	
		Total	0/0	Total	0/0
1. Du chef de qualités personnelles		52.457	9	42.044	2.6
2. Du chef de l'impôt	payant 4 florins et plus	435.103	90.3	1.197.591	75.6
	payant moins de 4 florins	6.244	0.7	345.831	21.8

La curie du suffrage universel a un corps électoral triple de celui de la curie des villes. Quelle est l'influence exercée sur les résultats du scrutin par ces 2 deux corps électoraux ? Que serait-il arrivé si l'on avait remplacé purement et simplement l'ancien Reichsrath par une assemblée de députés tous élus au suffrage universel, ou si seulement on avait remplacé la curie des villes et des campagnes, par celle du suffrage

Comparaison des résultats.

universel ? Le tableau suivant répond à cette question en montrant, par le nombre des élus les forces respectives des divers partis dans chaque classe.

	Grande Propriété	Chambres de commerce	Villes	Campagnes	Suffrage universel
Allemands libéraux......	29	8	20	6	4
» conservateurs.	28	1	3	11	1
» nationaux....	—	1	13	1	2
» progressistes (parti du peuple).......	1	3	21	17	9
Allemands catholiques...				6	1
Tchèques...............			1	7	6
Jeunes Tchèques.........	—	4	20	18	8
Chrétiens sociaux			8	10	10
Socialistes..............			2		8
Parti du peuple catholique			1	2	1
Conservateurs catholiques				1	1
Agrariens				1	
Slovènes................			3	9	3
Polonais	21	3	13	11	7
Ruthènes...............				8	1
Altrumänen............	2			3	
Serbes..................				2	
Croates.................	1		2	5	2
Italiens................	12	1	8	7	2

La comparaison est particulièrement intéressante dans quelques grandes villes :

1901	2e curie		5e curie	
	Voix	Proportion	Voix	Proportion
		Vienne		
Chrétiens sociaux..	57.306	47.5	107.162	50.4
Allemands libéraux	27.184	22.5	41	0
Socialistes.........	17.482	14.5	100.537	47.3
		Graz		
Allemands nationaux............	3.973	63	—	—
Chrétiens sociaux..	—	—	9.432	47.5
Socialistes.........	1.576	24.9	9.985	52.0
		Brünn		
Libéraux allemands	9.638	72.7	217	6.4
Socialistes.........	1.302	9.8	3.149	93.6
Jeunes tchèques...	2.301	17.3	—	—
		Lemberg		
Démocrates........	2.888	61.5	—	—
Socialistes.........	—	—	9.503	81.7
Conservateurs.....	1.805	38.5	—	—
Chrétiens sociaux..	—	—	1.821	15.6
		Krakovie		
Sociaux...........	—	—	6.972	63.2
Libéraux..........	2.653	29.2	—	—
Conservateurs.....	3.530	38.9	—	—

c) Les curies privilégiées sont : l'une, celle des propriétaires ; l'autre, celle des Chambres de commerce et d'industrie.

Chambres de commerce et d'industrie.

1° Les Chambres de commerce et d'industrie nomment 21 députés. Cette curie est la moins nombreuse de toutes, et la plus arbitrairement dotée dans la répartition des mandats. Les 591 électeurs qui la composent sont répartis en 17 collèges de façon très inégale, et la représentation politique ne prend ici en considération ni la population ni même le nombre d'électeurs de chaque collège ou de chaque Chambre. Ces électeurs envoient au Reichsrath 9 libéraux allemands et, pour le surplus, surtout des nationalistes.

Curie des grands propriétaires.

2° La curie des grands propriétaires est de fait la classe de la noblesse. Le cens exigé dans cette curie doit généralement être payé au moins pour les 4/5 en impôts fonciers. En Dalmatie la curie de la grande propriété est remplacée par celle des plus imposés, quelle que soit la contribution, qui ne peut être inférieure à 100 florins.

Cette curie compte 5.431 membres et nomme 85 députés, soit 1/6 de plus que la cinquième curie qui a mille fois plus d'électeurs. Comme elle réunit les représentants de la grande propriété foncière et de la noblesse, elle fait à l'aristocratie une place importante dans la Chambre populaire. Notons en outre que la Chambre des seigneurs est la représentation quasi exclusive de la noblesse. Des 231 membres du Sénat autrichien, 70 sont des chefs de familles nobles ayant droit héréditaire de siéger, et presque tous les autres sont des membres nommés à vie par l'empereur, de préférence dans l'aristocratie. La part du suffrage universel est donc à la

fois bien restreinte et fort contre-balancée. Les élus de la grande propriété sont surtout conservateurs et constitutionnels. Fréquemment des compromis conclus avant le scrutin entre les électeurs de cette classe font à chaque opinion sa part.

La curie de la grande propriété est la seule où le droit de vote appartienne aux femmes et aux personnes juridiques, sociétés, associations, fondations, établissements publics. Tous les électeurs de cette classe, tant les capables que ceux que nous sommes convenus d'appeler les incapables, ont le droit de voter par représentant. Les femmes ne peuvent se présenter en personne aux urnes; elles doivent se choisir un mandataire. Au total 51 pour cent votèrent en personne aux dernières élections, les 49 autres centièmes, soit environ la moitié par l'intermédiaire d'un représentant. A Vienne en 1897, pour la Basse Autriche, 27 femmes sont inscrites sur la liste qui compte, indépendamment des membres de la famille impériale, 207 électeurs nommant 5 députés. Dans le Tyrol, ainsi qu'en Bukovine les grands propriétaires procèdent à l'élection en adressant leurs bulletins au gouverneur. Un grand nombre d'électeurs de cette curie usent d'un vote double, en nom personnel et comme représentant, par exemple d'une fondation.

Les grands propriétaires votent au scrutin de liste et par province. Toutefois la Galicie est divisée en plusieurs circonscriptions ; elle possède à elle seule les 2/5 du total des électeurs de cette curie ; dans deux autres provinces un collège spécial est constitué par les fidéicommissaires d'une part, par les dignitaires ecclésiastiques d'autre part. Trieste et le Vorarlberg n'ont pas de représentants de la grande propriété. Terminons cet exposé par la comparaison de la puissance électorale

de l'électeur dans chaque classe aux élections du Reichsrath.

	Nombre de députés	Nombre d'électeurs inscrits par député		
		Moyenne	Minimum	Maximum
I	85	64	16	779
II	118	4.193	1.612	8.525
III	21	26	16	36
IV	129	12.290	4.978	19.882
V	72	69.503	25.135	95.614

L'assiduité aux urnes est plus grande pour le Reichsrath (78 0/0) que pour la commune (59 0/0). Ce sont souvent les mêmes questions politiques que les partis agitent : à Vienne par exemple l'antisémitisme et le socialisme.

SECTION II. — HONGRIE.

Le suffrage restreint est demeuré la règle en Hongrie pour toutes les élections.

Chambre des Seigneurs.

Le PARLEMENT a deux Chambres : la Chambre des seigneurs, composée de membres héréditaires, de membres de droit, de membres nommés à vie par le roi, de 50 membres élus par la Chambre parmi les magnats ne payant pas les 6000 fr. d'impôt foncier requis des membres héréditaires, et enfin de deux délégués de la Croatie.

La Chambre des députés comprend 413 députés plus

40 délégués de la diète de Croatie Slavonie qui n'ont le droit de vote que pour les lois s'appliquant en même temps à la Croatie, et 4 délégués de la ville de Fiume.

Chambre des députés.

La diète de Croatie a une grande part d'autonomie. Elle a des membres de droit, notamment le haut clergé et les princes médiatisés, et 90 députés élus par des capacitaires et des censitaires à 15 florins. L'élection a lieu au scrutin indirect pour une partie des électeurs censitaires, au scrutin direct pour tous les autres électeurs.

Diète de Croatie.

Les députés hongrois du Parlement de Budapest sont aussi élus par des capacitaires et des censitaires.

De tous les électeurs on requiert certaines conditions positives : le sexe masculin, la nationalité, l'âge de 20 ans. On exclut ceux qui sont sous tutelle ou curatelle, les domestiques, les apprentis et les serviteurs, certains condamnés, les faillis, ceux qui sont en retard de payer les impôts de la dernière année, les militaires, les gendarmes, les agents de police et les douaniers.

Conditions générales d'électorat.

En outre des conditions générales on exige le paiement d'un cens. On dispense du cens : les membres de l'Académie des sciences, les professeurs, ingénieurs, notaires, médecins, pharmaciens, avocats, agronomes et agents forestiers diplômés, les ministres d'un culte, les instituteurs officiels ou reconnus, les secrétaires communaux.

Capacité.

Une seconde catégorie de personnes dispensées du cens sont celles dont le droit électoral est basé sur des privilèges antérieurs à 1848. Ces électeurs sont surtout nombreux en Transylvanie. Ils sont, relativement aux

électeurs censitaires, dans la proportion de 5 à 1. Les capacitaires sont au nombre de 40.000.

Quant au cens il varie pour les villes et les campagnes, et il est établi suivant des règles assez compliquées : Cens.

1° *Dans tout le royaume* : ceux qui paient la contribution locative pour une maison donnant un revenu net de 105 florins, — ceux qui paient l'impôt principal de l'Etat d'après un revenu de 105 flor. provenant soit d'une maison, soit de capitaux, comme commerçants ou industriels ou comme artisans (dans les villes) et ceux qui, dans les communes rurales, paient la taxe pour un aide. 1° Général.

2° Le droit de vote appartient en outre *dans les villes* : *a*) à ceux qui, seuls ou avec leur femme et leurs enfants mineurs, possèdent une maison ayant trois logements au moins lors même qu'elle est provisoirement exempte d'impôts ; *b*) à ceux qui possèdent une terre imposée pour un revenu net de 16 florins. 2° Urbain.

3° Enfin quelques règles spéciales à l'une et à l'autre des parties du royaume.

En *Hongrie*, le droit électoral est acquis à ceux qui possèdent dans les communes, petites ou grandes, un quart de téleck ou une propriété correspondante comme étendue, que cette propriété soit inscrite au nom du mari, de la femme ou des enfants mineurs. Dans l'ancienne « frontière militaire » dix jocks à 1600 morgens carrés constituent cette propriété, dans certaines autres contrées 8 jocks suffisent (1). 3° Exceptionnel.

En *Transylvanie* le droit électoral est acquis par une

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, II, p. 358. Dr S. A. Horn.

propriété ou maison estimée entre 105 et 72,80 fl. de revenu net. En outre, dans cette province, chaque commune comptant, outre les anciens électeurs de droit (loi de 1791), cent feux, nomme deux électeurs, les communes plus petites un électeur.

Vote public.

Pour être éligible il faut savoir le hongrois. Les bureaux de vote sont organisés à raison de un par 1.500 électeurs. Le vote est public et verbal sauf aux élections municipales de la ville de Budapest. Les électeurs sont admis dans la salle par groupes de partisans de tel ou tel candidat. Il n'y a en réalité pas de liberté du vote. De plus les circonscriptions sont composées de façon excessivement arbitraire : le nombre des électeurs varie de 2 à 300 jusque 6.000. Les électeurs doivent, pour voter, se rendre au chef-lieu du district. La corruption, la violence sont, au dire de M. Lefèvre-Pontalis, les caractères saillants des élections politiques hongroises. Toutes ces causes sont pour une grande part dans l'énorme majorité libérale et ministérielle, indéfectible depuis bien des années. A la fin de l'année dernière le premier ministre, M. de Szell, interpellé sur l'extension éventuelle du droit de vote a nettement fait entendre que si une réforme s'impose, la situation particulière de la Hongrie, la nécessité de maintenir la prépondérance de l'élément Hongrois ne permettent pas de doter le pays du suffrage universel. Le gouvernement actuel est le représentant d'une nationalité dominatrice qui n'est que minorité dans le royaume.

Corruption.

Cas de suffrage universel.

Electoral local.

L'ADMINISTRATION LOCALE fait une part plus grande encore à la capacité et au cens. La loi d'organisation

communale distingue les petites localités, les communes et les corporations municipales. Partout il y a un conseil communal dont le nombre de conseillers varie de 10 à 200. La Hongrie est le pays des vastes Parlements municipaux. Le conseil communal de Budapest a 400 membres.

Membres de Droit.

Dans tous les conseils communaux depuis les plus petits jusqu'à celui de la capitale, la moitié seulement des membres sont élus. C'est là une conception radicalement opposée à celle de la Chambre des députés. L'autre moitié sont des membres de droit, à savoir les plus imposés. Toutefois dans le classement des contribuables, les capacitaires sont supposés payer une somme d'impôts doubles ; ils sont ainsi favorisés. Les conseillers de droit siègent aussi longtemps qu'ils sont à la tête de la liste des imposés, liste que l'on revise chaque année. Souvent ceux qui auraient le droit de siéger en cette qualité préfèrent se faire élire : ils sont alors remplacés par celui qui les suit dans l'ordre des contributions. Cette catégorie de conseillers est la plus irrégulière aux séances du conseil communal ; les membres élus sont plus assidus. L'irrégularité est d'ailleurs le défaut principal de ces assemblées locales trop nombreuses. D'une séance à l'autre ce sont souvent de tous autres membres présents Les conseillers de la catégorie des plus imposés peuvent, s'ils sont empêchés, par exemple s'ils ne résident pas dans la localité, se faire remplacer.

A Budapest, la catégorie des plus imposés comprend 200 membres. Mais par dérogation le conseil communal les élit parmi les 1.200 contribuables les plus imposés.

La partie élue des conseils communaux est choisie par un corps électoral de censitaires, au cens d'ailleurs très réduit.

Le conseil élit un collège exécutif pour 6 ans.

CHAPITRE IV

LA BELGIQUE.

L'exposé du système électoral belge est relativement simple parce que le législateur a poussé jusqu'en ses dernières conséquences logiques le principe de l'unité nationale. Il n'y a pas deux droits de suffrage politique comme dans les Etats Allemands ; il n'y a pas de distinction entre les diverses parties du royaume comme dans la Grande-Bretagne. L'interdiction du vote multiple, l'exclusion des femmes, la défense de voter par procuration, l'incapacité des personnes civiles sont autant de règles appliquées de même aux élections législatives, provinciales et communales. Il n'y a point d'autres corps électoraux que ceux établis pour ce triple scrutin, tandis que l'Angleterre connaît les électeurs scolaires, et d'autres catégories spéciales. La consultation directe des électeurs sous forme de referendum est uniformément exclue.

Uniformité.

Il ne reste qu'une double différence : l'une consistant dans la composition du corps électoral, l'autre dans une variante de procédure.

1° DIFFÉRENCE DU CORPS ÉLECTORAL

En Belgique on est parti de ce principe que la représentation devait se faire pour tous les corps électifs d'après les mêmes règles générales. Ce principe n'est

pas inscrit dans la Constitution, mais il a toujours été appliqué par le législateur.

Aussi de 1830 à 1883 les trois corps électoraux parlementaire, provincial, communal étaient tous trois des corps électoraux censitaires. Mais le cens avait des degrés : assez élevé pour le Parlement, moins élevé pour la province, et moins élevé encore pour la commune.

En 1883 le parti libéral introduisit pour les élections communales et provinciales le régime de la capacité à côté du régime du cens. Il cherchait à faire une expérience et à préparer une revision constitutionnelle qui eût permis un jour d'asseoir aussi sur ces deux bases, le cens et la capacité, les élections législatives.

La revision de la constitution qui se fit en 1893 ne s'arrêta pas à ces barrières. Elle étendit le droit électoral pour les Chambres jusqu'au suffrage universel.

Suffrage universel.

Le nouvel article 47 de la Constitution confère le droit d'élire les représentants aux citoyens âgés de 25 ans accomplis, domiciliés depuis un an au moins dans la même commune. C'est l'introduction du suffrage universel : la proportion du nombre des électeurs devint du coup sensiblement la même qu'en France.

Ce que l'on avait accordé pour l'élection des représentants et sénateurs, il parut évident qu'on devait le concéder également pour toutes les autres élections, pour celles des conseillers provinciaux et communaux.

Le droit public et privé belge s'est toujours fortement ressenti des influences françaises, et c'est encore sous l'empire des idées de symétrie et d'uniformité régnant dans les pays de langue française que tous les partis ont jugé inévitable de décréter le même suffrage universel pour tous les scrutins.

Toutefois dans la Constitution même on inscrivit pour

l'électorat sénatorial un âge plus élevé : 30 ans. L'opportunité de diversifier la composition des deux chambres était une raison ; la nécessité de composer le corps électoral sénatorial d'éléments plus pondérés, d'une plus grande maturité d'esprit, était une seconde raison, plus forte que la première.

Différences de l'électorat pour le Sénat.

Quand il s'agit plus tard d'élaborer la loi électorale provinciale, on vit qu'il fallait faire élire les conseillers provinciaux par les électeurs sénatoriaux, puisque les élections provinciales devenaient en quelque sorte des élections sénatoriales du premier degré. En effet un tiers des sénateurs est élu par les conseils provinciaux. C'est ainsi que les conditions d'électorat à la province sont identiques à celles pour le Sénat, y compris l'âge ; et l'électorat senatorial ne diffère pas autrement de l'électorat pour la Chambre des Représentants que par le minimum d'âge requis.

et la Province.

Pour la commune ce fut autre chose.

Ce n'était pas déroger à la règle de l'uniformité que d'exiger l'âge de 30 ans requis pour toutes les élections autres que celles de la Chambre.

et la Commune.

On crut en outre nécessaire de renoncer à un excès de simplicité et de différencier encore sur d'autres points, l'électorat local de l'électorat général.

Comme en Allemagne et dans d'autres pays la durée du domicile a été fixée à trois ans pour la commune. Si aux élections politiques une résidence moins longue suffit, c'est que la garantie équivalente se trouve dans la condition de l'indigénat. Le domicile prolongé dans la commune fait acquérir en quelque sorte cet indigénat local que

1° Résidence.

nous avons vu requis dans beaucoup d'Etats allemands pour le droit de suffrage local ou provincial, et qui est en Suisse une condition de l'électorat municipal dans la plupart des cantons. En fait cette exigence repose sur l'idée que l'on ne devient qu'à la longue apte à juger les hommes et les choses de la commune, à apprécier leur gestion, leur valeur, leur importance. Certes cela est vrai aussi dans les affaires d'Etat ; mais il suffit alors de se trouver dans l'Etat, d'y appartenir, sans devoir pour cela résider longtemps dans la même commune. Il suffit d'exiger de l'électeur politique une résidence suffisante pour écarter les vagabonds des urnes

2° Pluralité.

Une seconde différenciation entre l'électorat communal et l'électorat politique se trouve dans la valeur attribuée au vote de chaque électeur, dans la pluralité du vote. Cette pluralité est la même pour la Chambre, le Sénat, et la province. Pour la commune elle en diffère en trois points. On le verra par l'exposé sommaire du système de vote plural inauguré en Belgique.

Ce système constitue une nouveauté. Dans d'autres pays on avait déjà admis un système de vote plural, mais tantôt on l'avait exclusivement mesuré au cens comme en Angleterre, tantôt indirectement organisé sous la forme des classes (comme en Allemagne et en Autriche), tantôt enfin consacré en fait par le procédé du vote multiple en plus d'un bureau électoral. Le droit public et administratif belge mesure la valeur du vote tout à la fois à la capacité de l'électeur et à ses qualités de propriétaire, de père de famille, de contribuable.

Tout électeur a une voix au moins.

Un vote supplémentaire est attribué au chef de famille, âgé de 35 ans, marié ou veuf ayant descendance légi-

time, s'il est contribuable ou si sa profession l'exempte du paiement des impôts.

1 voix suppl. au père de famille.

Le minimum d'impôts qu'il faut payer pour être du nombre de ces contribuables est de cinq francs pour toutes les élections autres que celles de la commune. A la commune, et c'est là *une première différence* dans la pluralité du vote, il est de 5, 10 ou 15 francs suivant que l'électeur habite une commune de moins de deux mille habitants, une commune de 2.000 à 10.000 habitants, ou une localité plus importante.

Un vote supplémentaire est aussi attribué dans toutes les élections au propriétaire savoir :

1 voix suppl. au propriétaire.

1° A celui qui possède une inscription au Grand Livre de la Dette Publique ou un carnet de rente à la Caisse d'Epargne produisant un revenu annuel de 100 francs au moins ;

2 voix au même.

2° au propriétaire d'immeubles d'une valeur de 2.000 francs. Si ces immeubles donnent un revenu de 150 francs par an, leur propriétaire jouit pour la commune de *deux votes supplémentaires* au lieu d'un, et c'est là une *seconde différence* avec les autres élections.

2 voix suppl. au capacitaire.

Enfin *deux votes supplémentaires* sont dans toutes les élections attribués aux citoyens porteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'enseignement moyen complet, et à ceux qui ont rempli ou remplissent une fonction, ont exercé ou exercent une profession qui implique que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. La loi a déterminé ces fonctions dans un esprit très large.

Celui qui rentre dans plus d'une des catégories que nous venons d'énumérer, qui serait à la fois, par exemple parmi ces pères de famille et ces propriétaires qualifiés, peut additionner ses voix supplémentaires. Il y a cependant toujours une limite à cette accumulation de suffrages ; mais cette limite n'est pas la même pour toutes les élections, et c'est là une *troisième différence.*

Cumul de 3 ou 4 voix.

Nul ne peut cumuler plus de *trois votes* aux élections politiques et provinciales. Le cumul peut aller jusque 4 *voix* aux élections communales.

De ces trois différences il résulte, en fait et d'après les statistiques, que la moitié des électeurs politiques à 3 voix ont à la commune 4 voix, tandis que d'autre part toutes les catégories d'électeurs subissent une diminution par suite de la condition du domicile prolongé, et aussi, comparativement à l'électorat pour la Chambre, de la condition d'âge. Ces conséquences se traduisent dans les chiffres suivants, dressés d'après les listes électorales de 1900-1901 (1).

Electeurs	à 1 voix	à 2 voix	à 3 voix	à 4 voix	Total des inscrits	Total des voix
Pour la Chambre	915.673	318.099	239.181		1.472.953	2.269.414
Pour le Sénat et la province...	699.115	311.298	233.092		1.243.505	2.020.987
Pour la Commune..........	667.825	226.226	119.712	127.509	1.141.272	1.989.449

Pour qu'on puisse juger du nombre de voix supplémentaires attribuées du chef de chacune des conditions

(1) Annuaire statistique de 1901. Bruxelles, 1902.

d'électorat plural aux électeurs de la Chambre, du Sénat et des conseils communaux, nous donnons des chiffres plus détaillés dans le tableau suivant :

	Chambre	Sénat	Commune
Une voix supplémentaire aux pères de familles	376.165	375.746	304.526
Une voix supplémentaire à la propriété — d'immeubles....	331.870	324.125	315.834
Une voix supplémentaire à la propriété — de rente........	1.061	1.043	1.089
2 voix supplémentaires : immeubles d'un revenu de 150 fr.	—	—	160.798
Deux voix supplémentaires — aux porteurs de diplômes......	10.832	8.693	7.607
Deux voix supplémentaires — à ceux exerçant une fonction ou profession	32.851	29.591	25.358
Electeurs de moins de 30 ans inscrits à titre transitoire (1 voix)	—	—	5.691

Conseillers patrons et ouvriers.

On a essayé à la commune une timide application de la représentation des intérêts en adjoignant aux conseillers élus par le suffrage universel quelques membres choisis par des électeurs privilégiés. Dans les communes de 20.000 à 70.000 habitants, quatre conseillers supplémentaires sont ajoutés aux 17 à 29 conseillers du suffrage universel. Dans celles de plus de 70.000 habitants, qui avaient déjà 31 conseillers, il en est ajouté huit. Ces conseillers supplémentaires sont spécialement les élus des ouvriers et de leurs patrons commerçants et industriels. Les conseillers ouvriers et les conseillers patrons sont en nombre égal. Ils sont élus par le corps électoral des

Conseils de l'industrie et du travail, et suivant la même procédure.

Il y a 34 communes dans lesquelles 4 conseillers ouvriers et patrons sont élus, 4 villes dans lesquelles il en est élu 8. Aux élections de 1895, il n'y eut de lutte pour ces mandats que dans 29 communes sur 38. Le nombre d'électeurs jouissant de ce chef d'une voix de plus aux élections communales, est de 20.295 patrons et 64.156 ouvriers.

Il y eut en 1895 des élections de conseillers supplémentaires dans 29 communes ; dans quelques autres le choix se fit sans lutte. Le nombre des votants fut de 94.20 0/0 parmi les chefs d'industrie, de 92.45 0/0 parmi les ouvriers.

2° DIFFÉRENCE DE PROCÉDURE

Renouvellement partiel.

Toutes les élections se font au système du renouvellement partiel par moitié : aucun pays n'a poussé aussi loin l'uniformité en cette matière. Sauf les élections des députés, qui ont lieu tous les 2 ans, les autres n'ont lieu que tous les 4 ans. Toutes les élections belges, politiques et administratives se ressemblent aussi par deux autres traits caractéristiques : l'obligation du vote et la sécurité absolue et complète du secret du vote.

Obligation du vote.

Déjà avant 1893, les élections politiques étaient très suivies, 87 0/0 des électeurs prenaient part au scrutin. Quand le suffrage fut étendu, il était à craindre que cette assiduité ne diminuât relativement. Le fait s'était constaté et se constate ailleurs, nous l'avons, entr'autres remarqué en Autriche. En Belgique même, les élections communales étaient beaucoup moins suivies

que les élections générales. Les abstentions étaient regrettables parce qu'elles faussaient les résultats. Appliquant dans ses conséquences logiques ce principe que l'électorat est une fonction, le législateur belge ne permet plus, à ceux qui en sont investis, de s'y soustraire Le vote a été rendu obligatoire.

D'autre part il a paru logique d'imiter la règle déjà suivie depuis longtemps en Angleterre, de ne procéder à une élection au scrutin que pour autant qu'il y ait des candidats en compétition. S'il n'y a pas plus de candidats que de mandats à pourvoir dans un arrondissement ou dans une commune, pourquoi mettre en mouvement tout le mécanisme électoral, nécessairement compliqué ? L'élection comprend donc deux parties : la « nomination » pour employer la terminologie anglaise, et le « poll ». La nomination est la présentation des candidats. S'il y a pour un ou plusieurs mandats plus de postulants que de sièges vacants, dans ce cas seulement on procède à un scrutin.

Sanction.

La sanction de l'obligation du vote consiste dans une amende légère, qui n'a point d'emprisonnement subsidiaire, dans l'affichage du nom de l'abstenant, et si l'abstention se produit pour la quatrième fois dans un délai de 15 années, dans la radiation de l'électeur pour dix ans des listes électorales et dans son incapacité de recevoir aucune nomination ni promotion ni distinction, soit du gouvernement, soit des administrations provinciales ou communales. Ces sanctions anodines en apparence, ont produit un effet moral et préventif des plus efficaces. Nul ne s'abstient plus, sauf le cas de force majeure, constituant une excuse légitime

Plus généreux que d'autres pays qui ont aussi décrété le vote obligatoire, par exemple la Prusse pour

les électeurs du second degré, le législateur belge tient compte des obstacles qui arrêtent certains électeurs dans l'exercice du droit de vote L'art. 172 *bis* de la loi du 11 juin 1896 accorde le libre parcours sur les chemins de fer de l'Etat aux électeurs qui au moment de l'élection ne résident plus dans la commune où ils sont inscrits sur les listes électorales.

Indemnité.

Le nombre des abstentions est tombé maintenant à 5 ou 6 0/0. En réalité la proportion est moindre encore : car ce chiffre comprend ceux qui sont morts depuis la confection des lois électorales. Au total il y eut en 1899 pour l'ensemble du pays : 1450 condamnations à la réprimande et 1480 condamnations à l'amende. Cela représente exactement 2.76 par mille électeurs, soit une abstention réelle sur 400 électeurs. Aucun pays, même là où existe le vote obligatoire, n'est arrivé à un aussi beau résultat. C'est une preuve évidente du degré de vitalité politique du pays (1).

Résultats.

Il n'est pas non plus de pays qui ait mieux sû garantir la sincérité du vote. Des magistrats du tribunal de première instance ou des personnes choisies par le président de ce tribunal ou par les juges de paix président les bureaux de vote. Ces bureaux sont composés des électeurs pluraux les moins âgés, ayant 40 ans au moins. Chaque parti a le droit de désigner ses témoins pour assister à toutes les opérations de chaque bureau de vote. Les listes électorales sont préparées avec le plus grand soin, et les réclamations contre leur confection relèvent en

Sincérité du vote.

(1) Dupriez. *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, 1 vol. Larose. Paris, 1901, p. 136.

dernier ressort de la Cour d'appel. Le secrétaire et un assesseur des bureaux de vote doivent tenir concurremment la liste de tous les électeurs qui ont voté et le procès-verbal mentionnant le chiffre total des votants et des voix émises doit coïncider avec le nombre des bulletins trouvés dans l'urne. Il est donc impossible de glisser dans l'urne de faux bulletins ou des bulletins supplémentaires.

Secret du vote.

Pour assurer en particulier le secret du vote et garantir ainsi la libre expression de la volonté populaire, les mesures les plus minutieuses ont été prises. Il y a là un ensemble de dispositions par lesquelles il est devenu matériellement impossible de reconnaître le vote d'un électeur quelconque. Dans les autres pays, si le vote n'est pas oral ou public, l'électeur doit le plus souvent écrire son bulletin ou le confectionner au dehors. Pareil système prête manifestement à la fraude : aucune écriture ne se ressemble ; à un trait presque imperceptible, mais trop clair pour l'homme prévenu, on pourra constater de quelle manière a voté tel ou tel électeur, peut-être soudoyé : la couleur, la nuance, l'épaisseur, la rugosité du papier, seront des signes révélateurs.

En Belgique l'électeur reçoit son bulletin imprimé, et à côté des noms il n'a qu'à noircir un petit point blanc dans une case noire sans qu'il puisse marquer du moindre signe distinctif son bulletin. L'encre même a été condamnée parce que les taches auraient pu trahir le votant. Pour que l'on ne puisse point retrouver le vote d'un électeur, par exemple par suite du petit nombre d'électeurs à 2 ou à 3 voix dans un bureau de vote, les électeurs pluraux reçoivent autant de bulletins qu'ils ont de voix, bulletins en tout semblables à ceux des électeurs à une voix. Afin de faire échapper l'électeur

à toute influence au moment où il accomplit son devoir électoral, il est isolé dans un couloir, à l'abri de tout regard indiscret. Nul ne peut être présent au moment où il remplit son bulletin, et lui-même déposera dans l'urne le ou les bulletins de vote qui lui auront été remis, munis du timbre à date du bureau électoral.

Pas de corruption ni de pression officielle.

Aussi n'a-t-il point fallu prendre en Belgique ces précautions compliquées et en grande partie illusoires contre la corruption électorale dont l'arsenal des lois anglaises est si amplement fourni. Les pouvoirs publics de leur côté s'abstiennent d'exercer sur les élections une pression qui serait complètement inefficace par suite de la liberté réelle dont jouit chaque électeur.

Les détails de cette procédure électorale mériteraient peut-être un examen plus complet dans un ouvrage de législation comparée destiné à suggérer les meilleures réformes. Les développements que comporte ce sujet sont cependant trop considérables pour qu'il leur soit fait ici place. Le Code électoral comprend 267 articles, la loi électorale provinciale 46 articles, la loi électorale communale 84 articles, sans compter les annexes et les arrêtés complémentaires royaux et ministériels (1). Une fois de plus la perfection ne coïncide pas avec la simplicité.

Représentation proportionnelle.

Nous devons toutefois relever dans la procédure électorale une différence sérieuse entre les élections parlementaires, provinciales et communales. Elle consiste dans l'application ou la non-application du principe de la représentation des minorités. Les élections parlementaires se font par

(1) Voir *Recueil des lois électorales belges,* par A. Delcroix, in-8, 152 pp.

arrondissement, les élections provinciales par canton, les élections communales par commune.

Sauf pour quelques arrondissements et cantons uninominaux, constituant l'exception, les élections se faisaient jadis au scrutin de liste. Etaient élus les candidats qui obtenaient la majorité absolue au premier tour : s'il restait des mandats non pourvus, on procédait à un ballottage entre un nombre double de candlitats, les pus favorisés dupremier tour de scrutin, et cette fois il suffisait de la simple pluralité des voix.

Ce procédé a été maintenu pour les élections provinciales dans lesquelles chaque circonscription n'a le plus souvent que 2 ou 3 conseillers à élire.

A. Dans les communes.

Dans les communes et pour les Chambres, le système majoritaire avait de graves inconvénients : il sacrifiait entièrement les minorités, — des minorités souvent presque aussi fortes que la majorité, — il sacrifiait même quelquefois la majorité. Depuis l'avènement d'un troisième parti, il arrivait fréquemment que grâce au ballottage, triomphait un des trois partis, moins fort que les deux autres réunis et cependant mis en possession de tous les sièges. Ou bien le ballottage contraignait deux partis à conclure contre le troisième une « Coalition monstrueuse », à renoncer à une partie de leur programme, de leurs principes. Le danger devenait grave, tant pour la justice et l'équité que pour la stabilité des institutions : tel collège électoral déplaçait à la Chambre, 8, 9, voir 18 sièges, peut-être à la majorité d'un électeur : dans une Chambre de 152 membres, la couleur politique de 36 députés dépendait en bloc, du seul arrondissement de Bruxelles, ou plutôt de la partie flottante de cet arrondissement.

Motifs.

L'injustice était encore plus flagrante à la commune. On pouvait, à la rigueur, prétendre qu'il s'opérait au Parlement une compensation par l'effet de la division du pays, de chaque province en plusieurs circonscriptions, que les minorités sacrifiées dans l'une d'elles pouvaient retrouver dans d'autres la situation renversée à leur profit. Cette compensation s'opérait effectivement, mais pour partie seulement : l'injustice n'était qu'atténuée.

A la commune le mal n'était pas réparé mais aggravé. Chaque commune constituant une entité séparée, les tendances trop partiales d'un conseil communal ne pouvaient contrebalancer celles d'un conseil communal d'un parti opposé dans une autre ville. Le scrutin de liste majoritaire était d'autant plus injuste que chaque commune forme une circonscription électorale unique, élisant de 7 à 31 conseillers, ou la moitié de ce nombre à chaque renouvellement partiel. Dans la plupart des grandes villes et beaucoup de localités moindres, aucun parti ne disposait de la majorité des voix : tous les sièges allaient par le ballottage, à l'une des minorités, même pas toujours à la plus forte.

Suppression des ballottages.

Le ballottage était le grand coupable : il livrait tout le conseil à un choix de hasard ou à une compromission plus ou moins avouable des partis. Que le conseil ne comprit que les représentants d'une majorité vraie, quoiqu'il y eût une minorité notable d'électeurs d'un autre parti, on pouvait se l'expliquer, ne faut-il pas que la majorité gouverne ; la minorité, fût-elle représentée, serait impuissante, disait-on. On estimait donc inutile de lui garantir des sièges sans valeur efficace. Encore fallait-il que le conseil émanât de la majorité réelle. Or il n'en était pas ainsi dans la plu-

part des cas de ballottage ; une majorité obtenue au second tour n'est que factice, puisqu'elle comprend les voix des adversaires.

Là où aucun parti n'avait pour lui la majorité du corps électoral il parut équitable et nécessaire de représenter au conseil chaque fraction politique en proportion exacte de ses forces afin que les coalitions momentanées et aveugles du scrutin puissent être remplacées par des délibérations communes d'où sortirait dans chaque cas une décision libre et raisonnée des élus de chaque parti. Telle est la règle nouvelle introduite en 1895 et appliquée aux seules élections communales. Si aucun parti n'a réuni la majorité au premier tour, il n'y aura néanmoins plus de ballottage. Le second tour de scrutin est supprimé parce que tous les sièges que la majorité n'a su équitablement conquérir d'emblée sont partagés entre les partis en proportion de leur force respective. Il faut noter à ce propos qu'en Belgique, par suite de la forte organisation des partis, chaque électeur donne presque toujours un coup de tampon unique pour toute la liste de son parti, la liste passe ou échoue généralement en bloc au système majoritaire.

Système du quotient.

Le système majoritaire n'est donc maintenu que dans les communes où toutes les minorités réunies ont moins de voix qu'un parti déterminé Si tel n'est pas le cas, on partage les mandats d'après le nombre de voix obtenues par chaque liste de candidats. La loi électorale communale règle comme suit cette répartition.

Art. 45, § 1. La répartition entre les listes admises « s'opère de manière à attribuer à chacune d'elles « autant de sièges que son chiffre électoral comprend « de fois le nombre de voix le plus réduit obtenant un

« siège. A cet effet, on divise les chiffres électoraux des
« listes admises par 1, 2, 3, 4, 5, etc., et les mandats sont
« attribués à raison de l'importance des quotients obte-
« nus. Le plus fort quotient confère le premier siège ; le
« deuxième quotient, le deuxième siège, et ainsi de suite
« jusqu'à ce qu'il soit pourvu à tous les mandats. »

En d'autres termes on fait le calcul du nombre moyen de voix qui peuvent prétendre à un élu, et on attribue à chaque parti autant d'élus qu'il a pu réunir de fois ce nombre de suffrages.

Quorum.

Il était à craindre que ce partage des mandats entre tous les combattants ne vint aiguiser les appétits particuliers, multiplier les candidatures et nuire ainsi aux partis vraiment dignes de ce nom. Pour éviter ce mal, on a imaginé la clause du quorum, c'est-à-dire du minimum de voix requises pour pouvoir prétendre à la répartition. Peu importe le nombre des candidatures : « les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte » (art. 44 § 2). Mais, en vertu de l'article 44 § 3, le bureau principal n'admet à la répartition des sièges que les listes collectives ou individuelles dont le chiffre électoral atteint la quotité suivante :

Le tiers des voix, s'il y a moins de 4 membres à élire ;
Le quart, s'il y a quatre à six membres à élire ;
Le cinquième, s'il y a 7 à 12 membres à élire ;
Et le sixième, s'il y a plus de douze membres à élire.

Votes de préférence.

Après avoir établi le nombre des mandats revenant à chaque parti, il faudra peut-être choisir parmi les candidats de cette liste. Le parti ne sait pas toujours prévoir exactement quelle sera sa puissance électorale : pour ne courir aucun risque, il présentera un nombre de candidats plus grand que celui qu'il peut

compter faire triompher, sans pouvoir dépasser le nombre des mandats à pourvoir. Si le parti a par exemple présenté 8 noms, et que 4 sièges seulement peuvent lui être attribués, quels seront ses 4 candidats élus ? Le corps électoral les désignera :

« Art. 46. Les sièges revenant à une liste sont con-
« férés aux candidats de cette liste qui ont obtenu le
« plus grand nombre de suffrages. »

Comment se peut-il qu'un candidat ait plus de suffrage qu'un autre de la même liste ? Le bulletin de vote comprend au-dessus de chaque liste une case dite de tête, et à côté de chaque nom une autre case. L'électeur peut ou bien voter *en tête,* et alors il se borne à émettre un vote de liste, à donner sa voix au parti. Il peut aussi marquer, en même temps que le choix d'un parti, sa préférence pour un ou plusieurs des candidats de son parti, ceci principalement en vue du cas où il faudra faire un choix entre ces candidats, si tous ne peuvent être élus. Ce vote *de préférence* se donne en noircissant le point blanc à côté du nom ou des noms choisis. Enfin l'électeur peut *panacher*, faire une sélection entre les candidats de tous les partis : la voix du panacheur ne viendra accroître la force électorale d'aucun parti : il n'a point entendu adhérer à une liste quelconque. Sa voix servira seulement à désigner, après le calcul des sièges revenant à chaque parti, les candidats de ce parti, préférés de leurs corrélégionnaires et des électeurs en général, et qui à ce titre doivent être réputés élus avant les autres.

Tel est le système de représentation proportionnelle adopté pour les élections communales.

Résultats. Appliqué pour la première fois en 1895, il l'a été ensuite en 1899 au renouvellement pour moitié des conseils communaux. Sur 2.617 communes, 3 ont moins de 100 habitants et n'ont pas

de conseils communaux à élire ; les autres, 2.614 communes avaient à choisir 10.330 conseillers. De ce nombre, 3.497 furent réélus sans lutte, donc sans scrutin. Les deux tiers restant furent élus à la suite d'un scrutin par liste. Parmi eux 5.190 candidats réunirent la majorité absolue, et 1.632 bénéficièrent de la représentation proportionnelle. Celle-ci a été appliquée dans 663 communes, soit environ le quart des hôtels de ville et maisons communales du Royaume.

Conseillers suppléants.

Notons enfin que pour empêcher que le hasard des décès et démissions toujours possibles au cours d'un mandat de 8 ans ne vienne détruire la proportion, la loi crée des conseillers suppléants. Ceux qui ont obtenu le plus de voix après les candidats élus de leurs listes sont désignés comme suppléants : si un élu de leur parti disparait ou se retire, il est remplacé, pour achever le terme du mandat, par le premier, subsidiairement le deuxième suppléant, le troisième et ainsi de suite.

B. Dans les Chambres.

De 1895 à 1899 les minorités n'avaient officiellement de représentants que dans les conseils communaux. L'opposition n'existait dans les assemblées provinciales et parlementaires qu'en vertu de la division en circonscriptions, et la composition des partis au Parlement ne figurait que très imparfaitement leurs forces réelles dans le pays. Il y avait même eu des législatures dans lesquelles la majorité législative représentait la minorité d'électeurs.

Dans les provinces les minorités étaient jusqu'à un certain point garanties par la tutelle administrative de l'autorité supérieure. Au Parlement il est absolument nécessaire que les lois soient faites par les représentants de la vraie majorité du pays. A la suite de plusieurs

crises ministérielles provoquées par les difficultés de trouver la vraie solution, malgré la résistance de nombre de députés menacés dans la possession de leurs fiefs électoraux ou effrayés des conséquences qu'ils craignaient d'un bouleversement si complet de nos institutions électorales, après une tentative malheureuse du ministère Van den Peereboom, la représentation proportionnelle triompha enfin, et de façon plus complète qu'en aucun autre pays et plus intégrale que pour aucune autre élection de la Belgique elle-même.

Le projet élaboré par le ministère de Smet de Naeyer, Van den Heuvel et de Trooz fut adopté par les Chambres presque *ne varietur*, après de longs débats. Il consacre un système différent en plus d'une disposition de celui en vigueur aux élections communales. Le point de ressemblance entre l'un et l'autre, c'est que tous deux répartissent les mandats d'après le quotient électoral de chaque liste concurrente. Ils diffèrent à un triple point de vue.

Vote unique.

1° L'électeur ne peut plus donner qu'un seul coup de tampon : c'est une sorte de vote uninominal par lequel on établit l'égalité entre l'électeur d'une petite circonscription et celui d'un grand arrondissement. Ce coup de tampon unique, l'électeur peut le donner soit en tête d'une liste, soit à côté du nom d'*un* candidat d'une liste. Il n'est plus possible de voter pour les candidats de plusieurs listes, même s'il y a plusieurs mandats à pourvoir : on ne peut plus panacher. Quelques-uns ont voulu voir dans la suppression du panachage une atteinte à la liberté de l'électeur. Les auteurs du projet estimaient, au contraire, que l'électeur, en votant, doit exprimer une opinion politique, plutôt que des

Suppression du panachage.

préférences personnelles. En Belgique l'organisation et la discipline des partis sont d'ailleurs telles qu'il est peu de citoyens qui ne soient régulièrement embrigadés dans l'un d'eux. La faculté du panachage eût d'autre part pu fausser le système de la représentation proportionnelle en laissant au hasard ou à des coteries le choix des candidats à préférer dans chaque liste

Calcul du chiffre électoral de chaque parti.

La *force électorale* des partis, force dont il sera tenu compte pour la répartition des mandats est maintenant aisée à établir : c'est pour chacun d'eux le nombre de suffrages émis en tête de sa liste plus le nombre de ceux qui sont exprimés à côté des noms divers des candidats de cette liste. Quand on a déterminé la force des partis par la fixation de leurs chiffres électoraux, on fait entre eux suivant un calcul proportionnel la répartition des mandats. Cette première opération terminée, il y a lieu de désigner dans chaque parti ou dans chaque liste les candidats qui seront appelés à occuper les sièges dévolus au parti.

Ordre de préférence.

La *préférence* du candidat d'une liste a été réglée en tenant compte de la situation des partis en Belgique. Il y a dans chaque arrondissement législatif une association politique, ce que l'on ne trouve pas dans chaque commune. Il a été tenu compte de ce fait, et l'on a fait du choix des associations comme un premier degré de l'élection. Quelque chose de semblable existe aux Etats-Unis d'Amérique, où les lois de plusieurs Etats on réglé la procédure à suivre par les « Conventions » dans la désignation des candidats. En Belgique les candidatures parlementaires doivent être présentées par une collectivité de cent électeurs au moins. Ce sont les « parrains » des candidats. Ces

parrains, agissant moralement au nom du parti, sont mieux que tous autres aptes à désigner dans quel ordre ils désirent que les candidatures soient admises si toutes ne peuventtriompher. Ils fixent en conséquence l'ordre de présentation.

Liberté de l'Electeur.

Cet ordre sera-t-il immuable ? Il se pourrait qu'interprétant mal la volonté de leur parti ou que répondant mal au vœu de l'opinion publique, les parrains, ou plutôt l'association électorale ait donné à une nuance politique une place trop grande ou une priorité qui ne lui revenait pas. Le corps électoral aura, pour ce motif, la faculté de changer l'ordre des préférences : la case de vote à côté du nom de chaque candidat a été maintenu dans ce but. Si un nombre de voix assez grand manifeste en ce sens la volonté des électeurs, l'ordre de préférence sera modifié. Il suffit qu'un candidat réunisse personnellement un total de voix équivalent au quotient électoral pour qu'il soit élu. Ce cas se présente rarement.

Plus de quorum.

2°) Une seconde différence dans l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives et communales réside dans la condition du *quorum*.

Il n'y a pas de minimum de suffrages requis par la loi pour entrer en ligne de compte dans la répartition du mandat. Le *quorum* naturel est la seule limite, savoir le quotient électoral. Car il est bien évident qu'une liste doit avoir au moins un total de suffrages égal au quotient électoral pour prétendre à un siège. Mais ce total suffit, fût-il inférieur au tiers ou au sixième des voix émises dans l'arrondissement. Le gouvernement eût voulu faire inscrire aussi la clause du quorum légèrement atténuée dans la loi électorale politique, mais la Chambre ne se montra pas disposée à le suivre sur ce point.

3°) La troisième différence, la plus importante au point de vue de la représentation des minorités, est qu'elle n'est appliquée dans les communes qu'en remplacement des ballottages, c'est-à-dire que dans le cas où aucun parti n'a la majorité. Aux élections des sénateurs et représentants, la représentation proportionnelle est au contraire toujours appliquée. Ceci était nécessaire si l'on ne voulait pas fausser le résultat total. Une Chambre dont les membres seraient les uns, la représentation exacte des divers partis de leur circonscription, les autres la représentation plus ou moins exagérée, ne pourrait constituer la photographie politique de la nation. Tout le but de la réforme eût été manqué parce qu'on aurait additionné des quantités de nature différente.

La R. P. est toujours appliquée aux élections parlementaires directes.

Pour mieux savoir appliquer la représentation des minorités dans tous les arrondissements administratifs, on a même fusionné les petits districts, ceux qui n'avaient qu'un ou deux députés à élire. Sauf un arrondissement binominal, tous les autres ont au moins 3 députés afin de donner aux minorités plus de chances d'atteindre le quotient électoral. Le nombre des sénateurs n'étant que la moitié du nombre des députés, plusieurs arrondissements, séparés pour l'élection des députés, ont été fusionnés pour l'élection des sénateurs, également afin d'aider les minorités et de les mettre à même d'avoir leurs élus.

Les résultats de tout ce système ont été si satisfaisants qu'il se dessine aujourd'hui un mouvement en faveur de l'application aux élections administratives du système en vigueur pour les élections politiques. D'autres au contraire estiment que la nature différente de ces deux

Résultats.

élections ne justifierait pas plus l'identité de procédure que l'uniformité des conditions du droit de suffrage.

La représentation proportionnelle a diminué le nombre des représentants de la majorité ministérielle dans les deux chambres : ils atteignaient ou dépassaient auparavant les deux tiers. Toutefois le même parti a conservé tant au Sénat qu'à la Chambre populaire une majorité assez forte pour assurer la stabilité du gouvernement.

Grâce à la représentation proportionnelle les socialistes ont fait élire des conseillers de leur parti dans 210 communes sur 2.600 : ce ne sont pas les moins importantes. Sur 301 villes ou communes de plus de 5.000 habitants (en tout 3.344.875 habitants), il y a 162 communes, comprenant 1.178.630 hab., administrées par des catholiques ;

68, avec 824.935 hab. par des libéraux
10, » 97.094 » » » catholiques et des libéraux.
29, » 272.290 » » » radicaux et des socialistes.
19, » 208.892 » » » socialistes.
13, » 763.034 » » les trois partis, en force à peu près égale. Parmi ces dernières, sont Bruxelles, Gand et Liège.

Les socialistes se sont emparés des hôtels de ville particulièrement dans les provinces de Liège et du Hainaut.

(1) D'après une statistique dressée par M. Van de Velde. *Soziale Praxis*. VIII, p. 431.

CHAPITRE V

L'ESPAGNE.

Deux différences distinguent les élections administratives des élections politiques.

La première consiste dans la composition du corps électoral.

Sont électeurs aux divers degrés les citoyens mâles, majeurs de 25 ans, ayant 2 ans de domicile, à l'exclusion des assistés. Ce sont ces électeurs qui choisissent les conseils communaux et provinciaux et les députés.

Suffrage universel en partie.

Toutefois pour les députés, ils ne sont pas seuls à faire l'élection. Le suffrage universel nomme 1 député sur 50.000 habitants. En outre des collèges électoraux spéciaux nomment des députés supplémentaires à raison de un par 5.000 électeurs. Ce sont les Universités, les sociétés économiques des Amis du Pays, les Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture. La représentation des intérêts a fait ainsi pour pénétrer à la Chambre des députés une brèche qu'elle n'a point encore pu faire dans les assemblées locales.

Représentation des intérêts.

La représentation des minorités a été introduite dans les conseils communaux avant de l'être dans le Par-

lement et dans les conseils provinciaux (1). Elle le fut d'ailleurs différemment dans les assemblées politiques et dans les assemblées administratives. Pour les conseils provinciaux et municipaux ce fut exclusivement le vote limité. Pour la Chambre des députés ce fut le vote limité combiné avec le vote cumulatif. Pour les assemblés locales le vote se fait toujours au scrutin de liste ; pour la Chambre le scrutin de liste, sans lequel il ne peut être question de vote limité, n'existe que dans 24 districts, ceux des grandes villes. Avec le suffrage universel, le nombre des électeurs s'est élevé à 22,58 0/0 par cent habitants.

Représentation des minorités.

L'Espagne est un des pays qui donnent le plus triste exemple du manque de sincérité des élections et de la violation du secret du vote, M. Lefèvre Pontalis l'a surabondamment démontré (2).

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée*, t. XVI, p. 476 à 506.

(2) *Les Elections en Europe à la fin du XIXe siècle*, p. 259 et suiv.

CHAPITRE VI

LA FRANCE.

Au milieu des pays qui l'entourent et dans l'Europe en général, la France parait avoir un système électoral bien étrange par son extrême simplicité : le suffrage universel et égal, direct et secret, identique, sans la moindre variante, à tous les degrés : législatif, départemental et municipal. Ce mode de suffrage y fut introduit en 1848, dans un mouvement de réaction excessive contre le régime passé. A l'inverse de ce qui se produisit dans les autres pays, notamment en Allemagne, le pouvoir ne put ressaisir les concessions exagérées qui lui avaient été arrachées dans des périodes troublées ou plutôt il chercha avec une habileté incomparable à tirer à son profit exclusif les fruits de l'avènement d'un corps électoral inexpérimenté et énorme.

Régime exceptionnel.

Remarquons, au surplus, que la France est un des rares pays qui aient encore des droits d'octroi, entrave presque partout ailleurs supprimée au développement des villes. On pourrait soutenir, avec quelque fondement que dans une commune à octroi, ce ne sont pas seulement ceux qui ont un revenu minimum qui contribuent aux charges locales et peuvent par conséquent revendiquer leur part des droits. Avant

Impôts indirects Communaux.

la loi de 1897 qui a réduit les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, ce qui entraîna pour la ville de Paris une diminution de recettes de 35 millions de francs, l'octroi de la capitale produisait 155 millions par an.

Suffrage universel et uniforme.

Le suffrage universel est donc à la base du droit électoral français, avec exclusion, toutefois, des femmes, des mineurs et d'autres séries d'incapables. La France a un électeur sur 3.67 habitants ou 27.23 0/0; tandis que la Belgique a un électeur sur 4.7 habitants ou 21 0/0 des habitants (l'âge plus élevé est la principale raison de cette différence)

Une seule assemblée délibérante en France n'est pas élue de la même façon que la Chambre et les conseils municipaux et départementaux : c'est le Sénat.

Tandis que le scrutin direct est la règle partout ailleurs, la Chambre haute est élue au second et même en partie au troisième degré.

Electeurs sénatoriaux.

Le corps électoral sénatorial est en effet composé de mandataires électifs, à savoir les députés, conseillers généraux et d'arrondissement et de délégués communaux. Chaque conseil municipal désigne un nombre de délégués plus ou moins proportionnel au nombre de ses membres. Ces délégués sont presque vingt fois aussi nombreux que les autres électeurs sénatoriaux (1). Ils sont depuis 1884 au nombre d'environ 76.000, tandis qu'il y a 3.529 conseillers d'arrondissement, 3.081 conseillers généraux et 580 députés. Pour la presque totalité du corps électoral, il faut donc dire que le Sénat est élu au 3e degré.

(1) Voir Oscar Pyfferoen. *Du Sénat en France et dans les Pays-Bas*. Bruxelles, 1892, in-12, p. 25.

Les députés sont élus directement.

Signalons encore quelques autres différences entre la composition des deux Chambres.

Différences entre la Chambre et le Sénat.

1° La Chambre des députés est renouvelée intégralement de 4 en 4 ans. Les sénateurs sont soumis à réélection par tiers tous les trois ans ; ils sont donc élus pour neuf ans.

2° Le nombre des sénateurs est invariablement fixé à 300 ; celui des députés varie d'après la population.

3° Les sénateurs sont élus au scrutin de liste par département.

Les députés sont élus au scrutin strictement uninominal.

L'une et l'autre règle n'ont pas toujours existé.

Jusqu'en 1884 les lois Constitutionnelles prescrivaient qu'un quart du sénat, 75 sénateurs, étaient inamovibles et choisis par cooptation. Les inamovibles ont été supprimés pour l'avenir : il n'en reste plus que fort peu.

Quant à la Chambre des députés la loi organique du 30 novembre 1875, art. 14 stipulait déjà que les membres en seraient élus au scrutin individuel. En 1885 la législature fut élue au scrutin de liste. En 1889, toujours par des mobiles d'intérêts de parti, le scrutin uninominal fut rétabli.

Scrutin uninominal.

Tout arrondissement de moins de 100.000 habitants a droit à un député, ceux d'une population supérieure ont droit à un député par 100.000 habitants, mais ils sont divisés en autant de circonscriptions électorales.

En fait, de flagrantes anomalies se présentent dans la répartition des mandats. L'arrondissement de Barcelonnette n'a que 15.477 habitants ; la 3e circonscription de Sceaux en a 132.340 : l'une et l'autre ont leur

député. Dans une même ville, à Lyon, qui est divisée en neuf circonscriptions, l'une d'elles a 35.111 habitants, une autre 105.808.

Ces inégalités ont leur répercussion naturelle sur le résultat des élections. Dix députés ont été élus avec un nombre de suffrages variant de 2.507 à 3.730 voix. Dans beaucoup d'arrondissements des candidats ayant obtenu bien plus de voix échouaient. Les dix députés qui réunirent le plus de suffrages avaient de 13.613 à 16.831 voix (1).

Parmi les conséquences du scrutin uninominal en France, M. Mommaert cite : la corruption électorale, la domination des intérêts particuliers, le rétrécissement des idées, l'émiettement des forces politiques. Il faut y ajouter l'abstentionnisme : le chiffre des abstentions atteint de 22 à 37 0/0 des incrits. Si l'on ajoute à cela la règle qui permet au ballottage de choisir entre tous les candidats du premier tour et même parmi de nouveaux candidats, et qui déclare élu celui qui réunit la simple pluralité, on constate que la représentation politique peut se trouver complètement faussée. A Nevers, dans la première circonscription, au scrutin de ballottage du 22 mai 1898, le candidat élu l'a été par 4.824 voix sur 17.587 votants et 23.678 inscrits.

Aussi les partisans de la représentation proportionnelle deviennent de plus en plus nombreux en France. Toute l'organisation actuelle du suffrage universel est d'ailleurs aujourd'hui l'objet de critiques aussi sévères que fondées. M. Villey constate l'abaissement du niveau des assemblées politiques, le mauvais et piètre recrute-

(1) Jean Mommaert. *Le scrutin uninominal en France*. *Revue Catholique de droit*, III, p. 233 à 242 et 277 à 285.

ment du personnel parlementaire (1). Il demande l'exclusion des indignes et des assistés, et de tous ceux qui n'ont pas de résidence suffisamment stable et durable. M. Fouillée écrit de son côté : « Nous avons en France le suffrage atomique, amorphe, inorganisé et fatalement chaotique. Notre suffrage universel, tel qu'il est institué, enveloppe, sous les apparences de la justice, une interminable série d'injustices ».

Entre autres réformes de détail nous citerons le vote obligatoire. Il a été défendu par divers publicistes, M. d'Eichtal (2) et d'autres, et proposé à maintes reprises à la Chambre (3). L'obligation du vote qui n'existe pas encore pour les électeurs directs, existe déjà pour les délégués municipaux qui forment le corps électoral sénatorial. Ceux-ci sont tenus sous peine d'amende d'assister à tous les scrutins. En revanche ils touchent une indemnité de déplacements, refusée aux électeurs directs mais d'autant plus nécessaire aux électeurs sénatoriaux que le vote a lieu au chef-lieu du département. Le scrutin pour l'élection des députés a toujours lieu à la commune.

*
* *

Le scrutin de liste exclu des élections politiques a été maintenu pour les élections administratives, notamment à la commune.

Elections locales.

Les conseils municipaux sont comme la Chambre des députés élus pour 4 ans

(1) Voir l'article de M. J. Mommaert. *Les idées électorales en France* dans la *Revue Catholique de droit*, III, p. 12 à 19.

(2) La crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel. *Revue politique et Parlementaire*, X, p. 499.

(3) Entre autres, par M. Gauthier de Clagny, le 26 juin 1895 (voir aussi *Documents Parlementaires*, même année, n° 1365 et *Débats Parlementaires*, p. 1680).

et renouvelés intégralement. Les conseils généraux et d'arrondissement sont au contraire élus pour 6 ans et renouvelés par moitié tous les 3 ans.

La législation française ne connaît ni pour les conditions d'électorat, ni pour la procédure du vote, ni pour le droit administratif, de différence entre les villes et les campagnes. C'est la loi de l'uniformité à outrance. « Riches ou pauvres, industrielles ou commerçantes, modestes hameaux de campagne ou grands centres urbains, les communes sont en fait très différentes. Elles sont semblables en droit par l'unité de législation d'où résulte des règles similaires et une organisation identique » (1).

Trop d'uniformité.

M. Taine dit, avec plus d'énergie encore : « selon l'usage révolutionnaire et français, le législateur était tenu d'instituer l'uniformité et de faire des symétries. Ayant mis le suffrage universel dans la société politique, il a dû le mettre aussi dans la société locale... Contre tous les enseignements de l'expérience, contre l'évidence de la nature, il a refusé de constater qu'en France il y a au moins deux espèces d'hommes, ceux de la ville et ceux de la campagne, partant deux types de société locale, la commune urbaine et la commune rurale ; il n'a pas voulu tenir compte de cette différence capitale, il a statué pour le Français en général, pour le citoyen en soi, pour des hommes fictifs, si réduits que nulle part le statut qui leur convient ne peut convenir à des hommes réels et complets. D'un seul coup, les ciseaux législatifs ont sur un seul patron, découpé, dans la même étoffe, trente six mille exem-

(1) Jean Imbart de la Tour. *Décentralisation et liberté dans la Commune. Revue politique et Parlementaire.* 22 p. 87.

plaires du même habit, le même habit indifféremment pour toute commune, quelle que fut sa taille, un habit trop étroit pour la cité et trop large pour le village (1). »

Chaque commune a un conseil municipal, un maire et des adjoints élus par le conseil parmi ses membres et pour la durée du mandat des conseillers, c'est-à-dire quatre ans. Les séances du Conseil municipal sont publiques et présidées par le maire.

Conseils municipaux.

Le Conseil municipal n'a guère de compétence pour les matières d'intérêt général. Sa compétence est avant tout locale. Jusqu'en 1884 il ne pouvait délibérer au sujet d'impositions extraordinaires ou d'emprunts qu'après avoir été complété par l'adjonction des plus imposés de la commune en nombre égal à celui des conseillers. La démocratie a brisé cette faible entrave. Il ne reste plus qu'un double frein aux Conseils communaux, mais il est des plus solides : c'est l'intervention de l'autorité supérieure et le pouvoir monarchique du maire.

La loi énumère les cas dans lesquels la délibération du conseil municipal doit être ratifiée par le préfet ou par l'autorité supérieure : pour les ventes ou locations de biens de la commune, les travaux publics, le percement de rues, les impositions dépassant une certaine limite, les emprunts, les octrois.

Intervention du préfet.

Le budget préparé par le maire, est voté par le conseil, mais réglé définitivement par le préfet, qui peut le changer presque à son gré. La loi établit une série de dépenses obligatoires, vingt catégories, et cette énumération n'est pas limitative. Si les dépenses prescrites

(1) *Revue des Deux Mondes* 1er mai 1890, p. 104-105.

par la loi ne sont pas prévues, et si pour une raison quelconque le préfet estime que le budget n'est pas conforme à la loi, il le modifie. La commune ne peut plaider, même en défendant, qu'avec l'autorisation du préfet.

Aussi M. Aucoc peut-il dire que les attributions du préfet sont immenses, et son pouvoir prépondérant. Nous le verrons encore mieux en parlant de la compétence du maire. Si le conseil persistait à vouloir lutter contre le préfet, celui-ci peut le suspendre pour un mois, et même provoquer sa dissolution par le Président de la République.

Le Maire.

Le maire est le chef de l'administration, ses adjoints ne forment point avec lui un collège. Le maire peut leur déléguer une partie de ses attributions. Ni l'un ni les autres ne sont d'ailleurs des professionnels, ce sont des hommes de parti. La loi ne veut pas qu'ils soient rémunérés : ils ne peuvent que se faire indemniser de leurs frais éventuels.

Le maire est donc seul chargé de l'administration : il gère les biens et les revenus, dirige les établissements dépendants, surveille les travaux, représente la commune dans les actes de la vie civile. En tout cela il est l'agent d'exécution des décisions du Conseil communal. C'est lui qui nomme la plupart des employés communaux, sauf les gardiens de la paix ou agents de police, considérés comme relevant du pouvoir central, les instituteurs, les gardes forestiers et le receveur communal. Une fois élu et, pendant tout le temps de ses fonctions, le maire est en fait indépendant du conseil : il peut être blamé, mais non destitué. Seul le préfet a le droit de suspendre et de révoquer le maire et les adjoints et même de mettre un commissaire spécial au lieu et place du maire.

Le maire est agent du pouvoir central en même temps qu'il est le chef de l'autorité municipale. Comme tel il est éminemment dans la dépendance du préfet. Il doit faire exécuter les lois et décrets dans la commune.

Police.

Il a la police dans ses attributions : il fait, à lui seul, tous les règlements de police, pour le bon ordre, la sûreté ou la santé publiques, la voirie, sous la seule réserve du droit du préfet de les annuler dans le mois. Il réglemente le nettoyage et l'éclairage comme il peut interdire les processions ; il donne les alignements. En tout cela il échappe au contrôle du Conseil communal parce qu'il ne s'agit plus d'un intérêt exclusivement communal. Ces droits considérables de police du maire lui viennent du temps où il était nommé par le chef de l'Etat. Quand on a substitué la règle de l'élection à celle de la nomination, l'Etat n'a pas repris ses pouvoirs de police qu'il avait délégués au chef de la commune.

De bons esprits le regrettent (1). Aujourd'hui encore en matière de police, la municipalité c'est le maire.

Dans toutes les attributions si le maire n'agit pas conformément à ses devoirs, le préfet peut l'y forcer et au besoin le faire lui-même ou par un commissaire spécial. Il garde la haute main sur la commune. Il a le veto, et il peut casser les règlements du maire et par un usage adroit de sa propre prérogative y substituer les siens.

L'organisation communale française exclut complètement les règlements locaux et limite l'autonomie de

(1) Voir un article de M. Graux, député, dans la *Revue Politique et Parlementaire*. VIII, p. 69 *La Police à Paris et la réorganisation de la police parisienne*.

l'administration municipale à ce point que le conseil ne peut que délibérer et que l'exécution de ses décisions appartient à des organes de l'Etat.

Police de la capitale.

L'Etat a pris en matière de police des précautions toutes spéciales dans quelques grandes villes, Paris, Lyon, Alger. Cela répond à des idées développées avec force par M. Maurice Block (1) : « Il n'y a aucun danger pour l'Etat à étendre les pouvoirs des maires dans les petites communes, leur désobéissance n'aurait qu'une bien faible portée. Il en est autrement des grandes villes, il leur faut une force armée pour maintenir l'ordre, et à un moment d'effervescence, si la ville était entre les mains d'hommes de parti, cette force pourrait être dirigée contre l'Etat... Ajoutons que plus une ville est grande, et que ses intérêts ont des ramifications hors d'elle, que le cercle de son influence est étendu, plus il importe de mettre à la tête de la police des hommes expérimentés et bien préparés par leurs études. Ces considérations s'appliquent aux plus hauts degrés aux capitales... Elle (la capitale) est le siège des grands pouvoirs législatifs et exécutifs et du tribunal suprême, ainsi que des institutions qui intéressent le pays tout entier, et c'est à ce fait que la capitale doit sa grandeur et sa gloire. Plus de la moitié du budget général y est dépensée. » Elles ont sur leur territoire les ambassades qui sont des portions de territoire étranger à protéger, les Palais des Chambres, le siège de l'autorité exécutive. « De nos jours, d'ailleurs, il faut tenir compte plus qu'autrefois de la possibilité d'émeutes, de troubles, de révolutions ».

(1) *La Police et l'autorité municipale. Revue Politique et Parlementaire*, t. I, p. 374.

A Lyon, la loi du 19 juin 1851 maintenue par celle de 1881, confie au préfet du Rhône la direction de la police sans soumettre ses actes au contrôle du conseil municipal. Les dépenses de la police Lyonnaise sont inscrites au budget du ministère de l'intérieur. La ville de Lyon y contribue en versant annuellement une certaine somme à titre d'abonnement. Mais c'est le préfet, représentant du pouvoir central qui est le chef de cette police. Lyon a donc en fait une police d'Etat.

Paris.

Paris a plutôt une police mixte. Elle a un préfet de police nommé par le gouvernement, autre que le préfet de la Seine et complètement indépendant de l'administration municipale. Ici l'Etat donne une subvention à la ville. Le budget est soumis au vote du Conseil municipal. En 1896, les dépenses totales étaient de 32 millions 226.131 francs, dont l'Etat supportait 11.094.090 francs. La ville supporte presque exclusivement les crédits affectés au personnel.

Résultats et appréciation.

Quant aux résultats du système français, à l'appréciation qu'il convient de porter à son sujet, nous ne pourrions trouver de témoin et de juge plus autorisé, que le profond penseur et le philosophe érudit : Taine.

« Dans les trois quarts des affaires, écrit-il (1) les trois quarts des conseils municipaux ne siégent que pour donner des signatures. Leur délibération prétendue n'est qu'une formalité d'apparat ; l'impulsion et la direction continuent à venir du dehors et d'en haut, sous la troisième République, comme sous la Restauration et sous le premier empire, c'est toujours l'Etat central qui gouverne l'autorité locale ; parmi des tirail-

(1) *L. c.*, p. 95.

lements et des frottements, à travers des conflits passagers, il est et demeure l'initiateur, le préparateur, le conducteur, le contrôleur, le comptable et l'exécuteur de toute entreprise, le pouvoir prépondérant au département comme à la commune, et avec les conséquences déplorables que l'on connaît. — Autre conséquence encore plus grave : aujourd'hui son ingérence est un bienfait, car la prépondérance, s'il y renonçait, passerait à l'autre pouvoir ; et celui-ci, depuis qu'il appartient à la majorité numérique, n'est plus qu'une force aveugle et brute ; livrée à elle-même et sans contrepoids, son ascendant serait désastreux : avec les inepties de 1789, on verrait reparaître les violences, l'anarchie, les usurpations et la détresse de 1790, 1791 et 1792. »

Bien des publicistes français plus récents ont apprécié dans le même esprit, sinon en termes analogues, l'action du suffrage universel dans la pratique : Benoist (1), Duguit (2) et d'autres s'accordent à demander que le suffrage soit « organisé ».

« Le suffrage universel, dit encore M. Taine, direct et compté par têtes est, dans la société locale, une pièce disparate, un engin monstrueux.. (3) » et plus loin : « Les contribuables n'ont pas été reconnus pour ce qu'ils sont invinciblement et par nature, pour un syndicat de voisins, pour une compagnie involontaire, obligatoire et privée où la solidarité physique engendre la solidarité morale, pour une société naturelle et limitée dont les membres, propriétaires en commun de

(1) *La Crise de l'Etat Moderne.*

(2) Notes sur le fonctionnement du régime parlementaire en France, depuis 1875. *Revue Politique et Parlementaire,* 10 août 1900, p. 363 à 374.

(3) Taine *l, c.,* p. 96.

l'hôtel, ont chacun une part de propriété plus ou moins grande selon leur contribution plus ou moins grande aux dépenses de l'hôtel ».

Il décrit sur le vif le rôle absorbant du préfet qui nomme jusqu'au garde-champêtre du moindre village, qui propose le budget tout dressé au budget communal, qui conduit les conseillers pas à pas. Il constate l'infériorité des administrations locales en France vis à-vis de celles des villes Prussiennes, et il conclut :

« Le suffrage universel a eu pour effet la déchéance des vrais notables, et déterminé l'abdication et l'exclusion des hommes qui, par leur éducation, leur part très grande dans les contributions, leur influence encore plus grande sur la production, le travail et les affaires, sont des autorités sociales et devraient être des autorités légales ».

CHAPITRE VII

L'ITALIE.

Conditions générales.

Les conditions communes à l'électorat *politique* et *administratif* (ce sont les termes mêmes de la loi et des documents officiels) sont :

1° L'âge de 21 ans et le sexe masculin : il y a sur l'ensemble de la population 28 0/0 d'individus mâles et majeurs ;

2° La jouissance des droits civils et politiques et la nationalité ;

Savoir lire et écrire.

3° Savoir lire et écrire. L'exclusion des illettrés atteint 60 0/0 de la population adulte en Italie ;

4° Ne pas être assisté, ni soldat sous les armes ;

5° Avoir un domicile fixe depuis 6 mois au moins.

Il faut en outre remplir l'une des conditions de capacitariat ou de cens prévues par la loi. Les conditions de capacitariat sont les mêmes pour l'électorat politique et pour l'électorat administratif. Celles du cens sont plus larges pour l'électorat administratif.

Le législateur italien a pensé que tout électeur politique devait *à fortiori* avoir le droit de suffrage administratif. La commission parlementaire, tout en estimant que les deux droits de suffrage devaient être

régis par des règles différentes, a fait observer que celui qui était à même de décider des intérêts majeurs de l'Etat devait évidemment être admis à se prononcer dans les questions d'administration locale.

Différences entre l'électorat politique et administratif.

La capacité est considérée comme l'élément principal quand il s'agit de l'électorat politique. Les électeurs censitaires sont, au contraire les plus nombreux, quand il s'agit des élections administratives. Cette différence de conception est délibérée chez le législateur italien (1).

Pour l'administration locale plus encore que pour le Gouvernement de l'Etat, il a paru équitable de se conformer au principe anglais. *No taxation no representation.* Qui ne paie rien, dit M. Corso dans son commentaire, n'est pas intéressé, et qui n'est pas intéressé n'a pas droit de prendre part ni directement, ni indirectement à l'administration de la commune.

Catégories d'Electeurs.

Cela est si conforme aux traditions en Italie, que même dans les périodes de crise révolutionnaire, on n'a jamais songé à introduire le suffrage universel. La première loi d'administration publique, la loi Ricasoli, promulguée à Florence après les guerres de l'Indépendance, accordait l'électorat à tous ceux qui payaient des impôts directs communaux. Ce système fut en vigueur en Toscane jusqu'en 1865 et donna les meilleurs résultats. Les projets de loi postérieurs adoptèrent le même système, et quand fut préparée la loi de 1889, c'est encore au système du cens que l'on se

(1) *La nuova Legge Communale e provinciale commentata da Alessandro Corso.* Napoli, Pietrocola, 1890, p. 98.

tint, tout en ajoutant cette fois aux censitaires des électeurs capacitaires déjà admis à l'électorat politique.

I. Capa-citaires.

I. Capacitaires. — Pour cette catégorie l'art. 20 de la loi communale et provinciale du 10 février 1889 renvoie directement à l'art. 2 de la loi électorale politique du 24 septembre 1882. Une seule différence est maintenue : il faut un an de domicile dans la commune pour être électeur communal capacitaire ; cette résidence constante n'est pas requise des électeurs politiques ; elle n'existe pas davantage pour les électeurs censitaires, même locaux.

Les capacitaires sont ceux qui rentrent dans l'une des catégories suivantes. [Les chiffres qui suivent chaque catégorie sont reproduits d'après la statistique de 1895, la plus récente].

Instruction primaire complète.

1° Ceux qui ont subi avec succès l'épreuve finale de l'enseignement primaire obligatoire, ou l'examen de la classe de seconde primaire : 433.721 électeurs politiques, ou 20.46 0/0 du nombre total des électeurs :

2° Ceux qui en 1882 et 1883 ont su profiter de l'autorisation temporaire d'acquérir leur droit de vote en faisant constater, par devant notaire, qu'ils savaient lire et écrire : 353.714, soit 16.68 0/0 ;

3° Les capacitaires de droit.

Capacitaires de droit.

a) Ceux qui ont servi sous les armes pendant deux ans, s'ils prouvent avoir l'instruction correspondant à celle des écoles régimentaires : 378.686, soit17. 86 0/0.

b) Ceux qui ont rempli les fonctions de conseillers provinciaux et communaux, de juges de paix, de directeurs de Banque, Caisses d'Epargne, sociétés de crédit ou autres semblables, d'administrateurs

d'œuvres de bienfaisance, etc., 107.613 soit 5.08 0/0.

c) Les lauréats des Universités, les procureurs, notaires, secrétaires communaux, géomètres, pharmaciens, vétérinaires et officiers de la marine marchande : 101.022, soit 4.77 0/0.

d) Les employés, en activité ou en retraite, de l'Etat, des provinces et des communes, des établissements de bienfaisance, des Académies, Etablissements de Crédit, et les directeurs d'établissements industriels ayant 10 ouvriers au moins : 77.640 ou 3.66 0/0.

e) Les délégués et les surintendants des écoles, les professeurs et les maîtres diplômés de l'enseignement de tous les degrés, les chefs d'établissement d'instruction, les ministres du culte : 70.368, soit 3.32 0/0.

f) Ceux qui ont fait la licence dans les lycées, gymnases, écoles techniques, ou qui ont passé l'examen de première dans un établissement d'instruction moyenne : 61.878, soit 2.92 0/0.

g) Les officiers et sous-officiers en activité et ceux qui sont sortis de l'armée avec ce grade ; 29.140, soit 1.37 0/0.

h) Les décorés de la médaille des Mille ou des Guerres de l'Indépendance : 13.947, soit 0.66 0/0.

i) Les décorés de la médaille d'or ou d'argent : 3 450, soit 0.16 0/0.

j) Les membres des ordres équestres nationaux : 2.611, soit 0.12 0/0.

k) Les membres effectifs des Académies de sciences, lettres et beaux-arts, des Chambres de commerce, les présidents, directeurs et membres des Comités directeurs d'associations agricoles et de comices agricoles : 1.562 ou 0.07 0/0.

Au total il y a 1.635.352 électeurs capacitaires politiques, soit 77.13 0/0 du nombre total des électeurs législ-

latifs. Plus des trois quarts des électeurs politiques sont donc inscrits comme capacitaires.

Proportion des capacitaires et des censitaires.

Cette proportion est moins forte pour les électeurs administratifs, d'abord parce que parmi eux les censitaires sont beaucoup plus nombreux, et d'autre part parce que les capacitaires y sont même numériquement inférieurs.

Sur les listes électorales communales, il n'y a que 1,534.903 électeurs du chef de la capacité, et ils ne représentent que 55.35 0/0 du total des électeurs administratifs. La différence du nombre absolu des capacitaires, politiques et administratifs, s'explique par cette triple cause : la revision des listes qui eut lieu en 1894 pour les Chambres, en 1895 pour les communes, la condition d'un an de domicile exigée à la commune, et les facilités plus grandes accordées aux citoyens pour se faire inscrire plutôt dans les séries de censitaires.

II. Censitaires. — Le cens politique diffère doublement du cens administratif. Le premier est d'environ 20 francs (exactement 19 fr. 80), le second n'a pas de minimum ; l'un doit être payé en impôts directs à l'Etat ; pour l'autre, les impôts directs locaux entrent de plus en ligne de compte. Le taux différentiel, là où il existe, est plus accentué pour l'électorat administratif que pour le droit de suffrage politique.

II. Censitaires.

Administratifs.

Le cens électoral administratif a été fortement baissé en 1889, et il en est résulté une augmentation d'un tiers du nombre des électeurs administratifs.

Les électeurs censitaires POLITIQUES appartiennent à l'une des 4 catégories suivantes :

1° Les contribuables payant un impôt direct d'au moins 19 fr. 80 par an à l'Etat, y compris les centimes additionnels; il y en a 442.478 soit 20.86, du total des électeurs inscrits ;

B. Politiques.

2° Les locataires de fonds ruraux qui en dirigent personnellement la culture et paient un loyer annuel de 500 lires au moins : ils sont : 6.988, ou 0.33 0/0 ; — et ceux qui exploitent en colonat ou en participation, ou paient le loyer en nature en tout ou en partie, si le fonds qu'ils exploitent est grevé d'un impôt direct d'au moins 80 fr., y compris les centimes additionnels provinciaux : ils sont 9.181 ou 0.43 0/0 ;

3° Les citoyens payant pour leur habitation ou pour leurs usines, magasins, etc., un loyer de 150 à 400 francs suivant la population de la commune ; ils sont 8.074 ou 0.38 0/0 ;

4° Ceux qui en 1882 étaient inscrits en vertu de dispositions transitoires : 18.412 ou 0.87 0/0.

Cette dernière catégorie d'électeurs censitaires n'existent pas à la commune. Toutes les autres catégories fournissent au contraire aux élections locales un contingent plus que doublé, par la réduction du taux du cens. Ce sont :

1° Les contribuables de l'impôt direct de quelque nature et montant que ce soit, fût-ce quelques centimes, — et ceux qui paient 5 francs en taxes communales de famille, foyer, valeur locative, bestiaux, voitures, domestiques, etc. Ils sont 1.180.957 ;

2° Ceux qui tiennent à bail ou à colonat des biens immeubles quelconques frappés de l'impôt direct, quelque soit sa nature, s'élevant à 15 francs au moins : 37.655 ;

3° Ceux qui paient pour leur habitation ou leurs usines, magasins, boutiques, une valeur locative annuelle

de 20 à 200 francs, suivant la population de la commune : ils sont 19.419.

Au total les électeurs censitaires sur les listes politiques sont : 484.853 ou 22.87 0/0 du total. Sur les listes communales, ils sont 1.238.031 ou 44.65 0/0.

Statistique.

Réunis, électeurs censitaires et capacitaires sont, pour la Chambre : 2.120.185, pour les conseils communaux : 2.772.934.

Il y a, par 100 habitants, 7 électeurs politiques et 9 1/4 électeurs administratifs : c'est la moitié du nombre d'électeurs dans les pays de suffrage universel.

Il y a un électeur administratif sur 10 habitants, ou 1/3 des hommes mâles et majeurs.

Cette moyenne n'est cependant pas uniformément constante. On trouve en Sicile 5 électeurs administratifs sur 100 habitants, au Piémont 15 0/0 ; — à Catane 3.25 0/0 d'électeurs politiques, dans le Nord 13.89 0/0.

Le degré d'instruction des populations influe sensiblement sur cette statistique. Un gros tiers, 37.43 0/0 de conscrits sont encore illettrés. La condition du savoir lire et écrire exclut donc un contigent nombreux de citoyens. Dans les villes la proportion des électeurs municipaux capacitaires est plus forte que dans les campagnes. En 1895 il y avait pour :

Electeurs	tout le royaume	les villes de plus de 10.000 habitants
Capacitaires..	1.534.903	599.030
0/0....................	55.35	65.89
Censitaires.............	1.238.031	310.060
0/0....................	44.65	34.11

L'assiduité au vote laisse beaucoup à désirer en Italie. Aux scrutins politiques le fait pourrait s'expliquer par les instructions pontificales enjoignant aux catholiques de s'abstenir. Cependant il n'y a guère plus de votants aux élections communales ; il faut attribuer l'inaction des électeurs sans doute à l'absence de vitalité politique et de puissantes associations bien organisées. Voici du reste les chiffres :

Votants	Politiques	Administratives
Capacitaires..................	58.75	65.05
Censitaires....................	59.05	61.68

En 1897, les élections politiques n'amènent que 58.50 0/0 des inscrits, en 1900, moins encore, 58.28 0/0. Dans quelques provinces ce chiffre tombe à 30 ou 33 0/0. Cinq provinces seulement virent les 7/10 du corps électoral venir aux urnes. Si on prend séparément quelques collèges électoraux, on en trouve dont le nombre des votants n'atteint que 11 ou 17 0/0. Au midi surtout les abstentions sont nombreuses.

Dans les villes le nombre des abstentionnistes est encore d'un dixième plus fort que dans les campagnes. Turin présente la statistique la plus favorable avec 65.08 votants 0/0 tandis que :

Gênes a............	37.82	votants 0/0 en 1900
Venise a...........	43.31	—
Rome a.............	45.92	—
Florence a..........	52.48	—
Milan a............	55.55	—
Naples a...........	57.18	—

A titre d'exemple nous présentons dans le tableau suivant quelques chiffres détaillés pour les principales villes du pays De petites localités ont quelquefois le double d'électeurs administratifs ou davantage (San Sebastiano del Vesuvio 216 contre 42), rarement moins d'électeurs communaux que politiques.

Vote féminin exclu.

Les femmes n'ont pas le droit de vote en Italie, quoique des hommes d'Etat comme MM. Minghetti, Perussi, Lansa et d'autres l'aient successivement proposé. Ils estimaient que c'eût été la conséquence logique du principe que, la commune et la province étant des associations d'intérêt, tous ceux qui font partie de ces associations et concourent à leurs charges doivent aussi concourir à leur gestion. Ils croyaient que le vote des mères de familles, des veuves douées d'une certaine aisance et d'une certaine culture remédierait en partie aux inconvénients que peut entraîner l'abaissement du cens.

Le mari peut invoquer à son profit les impôts payés par sa femme ou pour les biens de ses enfants mineurs.

Vote écrit.

Un détail à première vue peu important de la procédure électorale prive en fait beaucoup d'électeurs censitaires de l'exercice réel du droit de suffrage. Le vote se fait par écrit, sur un bulletin blanc remis par le président du bureau électoral à l'instant du scrutin. Nous avons dejà dit que savoir lire et écrire est une condition *sine qua non* du droit de suffrage. Cela n'est pas sans porter une atteinte sérieuse au droit des censitaires. Au dépouillement on montre une sévérité excessive pour tout bulletin dont l'écriture défectueuse pourrait faire supposer un moyen de reconnaissance, 27 0/0 des bulletins déposés dans les urnes furent des bulletins

Communes	Population	Electeurs politiques	Elections administratives de 1895					
			Electeurs	Votants	Capacitaires		Censitaires	
					Inscrits	Votants	Inscrits	Votants
Milan	320.292	42.566	46.356	28.001	32.263	20.091	13.093	7.910
Venise	131.691	18.737	18.227	9.846	11.498	6.001	6.729	3.845
Naples	481.419	24.822	26.974	16.369	19.163	11.666	7.811	4.703
Florence	164.460	15.159	17.760	6.346	12.028	4.401	5.632	1.945
Gênes	176.385	24.454	27.289	10.432	17.225	8.224	10.064	2.208
Messine	126.449	4.378	4.955	3.271	3.346	2.285	1.609	986
Salerne	30.771	2.309	3.017	2.067	1.842	1.361	1.175	706
Vérone	68.121	9.008	8.493	6.366	5.683	3.927	2.810	2.439
Bologne	121.579	16.519	19.835	9.681	11.761	5.712	8.074	3.969
Livourne	96.937	12.762	13.057	8.582	10.158	6.604	2.899	1.978
Massa	19.780	4 247	3.275	1.951	2.155	1.295	1.120	656
Castellamare di Stabia	32.553	2.156	2.028	1.476	1.619	1.114	479	362
Parme	43.553	2.579	5.669	2.449	4.442	1.714	1.227	735

blancs ou annulés ! Peut-être aussi faut-il chercher dans ce mode de voter la raison qui écarte des élections locales plus de censitaires que de capacitaires.

Revision des listes électorales.

Même parmi les capacitaires il en est par suite de la confection vicieuse des listes électorales qui ne savent ni lire et écrire. De temps à autre une revision générale des listes est ordonnée, et elle entraîne une diminution de 5 à 10 0/0 du nombre des inscrits. En 1893 il y avait 2.752.658 électeurs politiques inscrits ; après la revision de 1895, il n'y en a plus que 2.120.185 et dès les élections suivantes le chiffre remonte à 2.273.087 sans que les conditions légales aient été modifiées. En 1895 les électeurs communaux se comptaient 8.94 par 100 habitants, en 1898, ils sont 9.25 0/0.

Les élections ont lieu :

Renouvellement des assemblées électives.

1° Pour le renouvellement intégral de la Chambre des députés, tous les cinq ans ;

2° Pour le renouvellement d'un cinquième des conseillers communaux chaque année ;

3° Pour le renouvellement de la moitié des conseils provinciaux tous les 3 ans.

Conseils provinciaux.

Les conseillers provinciaux sont élus par les mêmes électeurs que les conseillers communaux. L'intérêt qui s'attache au choix des conseillers provinciaux est un peu moindre (61 0/0 au lieu de 65 0/0 des inscrits viennent voter). La compétence des conseils provinciaux en Italie est analogue à celle de ces conseils en Belgique, sauf qu'ils n'interviennent en aucune façon dans la désignation des sénateurs.

L'élection des députés se fait au scrutin uninomi-

nal, celle des conseils communaux au scrutin de liste.

Scrutin de liste, vote limité.

Le scrutin de liste a été en vigueur pour les élections législatives de 1882 à 1892, tempéré par le vote limité destiné à garantir une certaine part de représentation aux minorités. On est revenu en 1892 au scrutin uninominal parce que tel était l'intérêt personnel des députés, désireux de rester « rois dans leur collège », et du gouvernement dont l'action pressante sait plus aisément emporter le vote sans rien laisser à la minorité.

Ce que l'on condamnait pour les élections parlementaires, on venait, en 1889, de le trouver excellent pour les élections administratives. Les conseils provinciaux et communaux sont élus au vote limité. En réalité cela n'est vrai que des conseils communaux des villes d'au moins 10.000 habitants.

Les élections provinciales se font le plus souvent au scrutin uninominal ou par circonscriptions trop peu étendues pour qu'il y ait cinq candidats à élire.

Les conseils communaux ont de 15 à 80 membres, c'est-à-dire que, sauf le cas de vacances extraordinaires, il y a à élire chaque année 3 à 16 conseillers : savoir 3 ou 4 dans les localités de moins de dix mille habitants. Or le vote limité, tel qu'il est appliqué en Italie, consiste à laisser un cinquième des sièges aux partis en minorité. L'électeur ne peut désigner que quatre candidats s'il y a cinq mandats à pourvoir, huit s'il y en a dix, et ainsi de suite ; les fractions intermédiaires profitent à la majorité. A moins d'un renouvellement intégral — et il n'y a pas eu de dissolution générale des conseils communaux depuis 37 ans, — ou de circonstances toutes exceptionnelles, ce n'est par conséquent que dans les villes de 10.000 habitants au moins que les

minorités peuvent obtenir une part de représentation, que le vote limité est applicable. Il y a 400 communes de cette catégorie sur 8.254.

Il y a donc, au point de vue de la représentation des minorités un système différent en fait : 1° pour la Chambre (uninominal), 2° pour les grandes communes (vote limité), 3° pour les petites communes et les provinces (scrutin de liste) (1).

Dans les très grandes villes on peut diviser la commune en sections et donner à chacune d'elles des conseillers propres.

Chaque conseil communal comprend de 15 à 80 membres suivant que les communes ont moins de 3.000 habitants, plus de 250.000 ou un chiffre intermédiaire. Les conseils provinciaux ont de 20 à 60 membres.

Importance des communes en population.

L'organisation communale italienne est assez semblable, en dehors de l'électorat, à celle de la Belgique et de la France. Le Royaume est divisé en 69 provinces et en 8.250 communes. Les communes sont des unités plus considérables en Italie, puisqu'elles y ont en moyenne plus de 3.000 habitants, tandis que la France en a 36 000 dont environ la moitié n'ont pas 500 habitants. La Belgique a 2.617 communes, dont 451 ont moins de 500 habitants.

Uniformité administrative.

Chaque commune, localité rurale ou grande ville, est coulée dans le même moule administratif, d'après le type français : un conseil communal élu, un collège exécutif appelé *giunta*, et un bourgmestre désigné du nom de syndic.

(1) Voir O. Pyfferoen. *Le vote limité en Italie*, dans la Revue *la Représentation proportionnelle*, juillet 1893.

Le collège ou *giunta* est élu par le conseil parmi ses propres membres, et se compose de 10, 8, 6, 4 ou 2 membres suivant la population.

Le bourgmestre était avant 1889 uniformément nommé par le roi. D'après la nouvelle loi communale, il est élu par le conseil, parmi les conseillers, dans les communes de plus de 10.000 habitants, et dans celles qui sont chef-lieux de province. Il est encore nommé par le Roi, et parmi les conseillers, dans les communes plus petites.

Il a, en vertu de la loi d'organisation municipale, deux sortes d'attributions : celles qu'il exerce comme chef de l'administration communale, et celle que d'autres articles de la loi lui confient comme délégué du gouvernement. Parmi ces dernières la loi énumère la police. Les préfets et sous-préfets ont reçu d'ailleurs, depuis la loi de sûreté publique du 20 mars 1865, une autorité très effective en matière de police.

Résultat.

Combinée avec le système électoral que nous venons de décrire, la loi municipale italienne a donné, d'après M. Shaw, de bons résultats (1). Il cite particulièrement l'excellente administration de Milan, et en général des villes du Nord de l'Italie. Déjà en 1881 M. Ferrand écrivait : « Les restrictions apportées à l'électorat et à l'éligibilité, en excluant de la gestion des affaires publiques les personnes dépourvues d'instruction et de ressources, enlevèrent aux partis extrêmes de droite et de gauche le contingent principal, à l'aide duquel ils auraient pu s'agiter et se perpétuer. Les conseils municipaux et les conseils provinciaux furent pour la plupart composés

(1) Voir son chapitre : *Récent Progress in Italian Cities*, dans *Municipal Government in Europe*.

avec assez de discernement et administrés en général avec assez de sagesse (1) ».

Les finances locales ne sont cependant pas toujours brillantes. Une grande ville, Florence, dut suspendre ses paiements en 1878. Les impôts locaux s'élevèrent de 506 millions en 1882 à 644 millions en 1891. M. Richard dalla Volta (2) attribue cette situation défavorable des budgets communaux à la trop grande centralisation administrative qui oublie d'ailleurs de tenir compte des différences naturelles existant entre les villes et les campagnes.

Dissolution des Conseils communaux.

Le Gouvernement Italien s'est réservé à l'égard des conseils communaux un droit très efficace et dont il ne néglige nullement de faire usage. Chaque année nombre de conseils communaux sont dissous pour avoir violé leurs obligations légales ou pour d'autres motifs d'ordre public. Les conseils dissous furent en dix ans, de 1889 à 1898, au nombre de 1071.

(1) Ferrand. *Bulletin de législation comparée,* tome X, p. 266 à 344.

(2) *Revue Politique et Parlementaire.* VI, p. 82 à 105.

CHAPITRE VIII

LE LUXEMBOURG.

Le grand duché de Luxembourg, avec ses 240.000 habitants offre à peine l'étendue d'une province ou d'un département. Jusqu'il y a un an, il avait des règles différentes pour la composition de sa Chambre unique qu'on pourrait presque appeler un conseil provincial et pour l'élection des conseils municipaux. Tandis que les conseillers communaux sont élus par les censitaires à dix francs, les députés l'étaient d'après la loi électorale de 1884 par ceux qui payaient trente francs. Depuis la loi électorale de 1892 le cens était abaissé à quinze francs. Il est même maintenant uniformément de dix francs.

Uniformité récente.

Les élections sont directes et se font au scrutin de liste sans partage proportionnel des sièges.

La moitié de la Chambre luxembourgeoise a été renouvelée les 10 et 17 juin 1902. Pour la première fois les socialistes entraient en ligne avec toutes leurs forces pour disputer des sièges parlementaires aux catholiques et aux libéraux ; ils ont maintenant cinq sièges sur les 45 que cette Chambre compte au total.

CHAPITRE IX

LES TROIS PAYS DU NORD.

I. Le Danemark.

§ 1. Electorat Politique.

Des deux Chambres législatives l'une, le *Folkething,* est exclusivement élue, l'autre le *Landsthinq,* n'est élue qu'en partie et différemment de la première.

Folkething.

Est électeur pour le Folkething (art. 30 de la constitution) tout homme de bonne réputation, régnicole, et âgé de 30 ans accomplis, à moins que : *a*) il ne soit au service d'un particulier sans avoir de ménage pour son compte ; *b*) qu'il ne reçoive ou n'ait reçu des secours de l'assistance publique, s'il ne les a point remboursés ; *c*) il n'ait point la disposition de ses biens ; enfin *d*) qu'il n'ait point eu de domicile fixe, depuis un an, dans la circonscription électorale ou dans la ville où il réside au moment de l'élection.

Le Folkething a déjà approuvé en seconde lecture la proposition Harald Holm tendant à admettre les veuves et les femmes non mariées au vote communal : mais pareille disposition n'est pas proposée pour le vote politique.

Les 124 députés du Folkething sont élus au scrutin

uninominal et direct pour 3 ans. Il y a par 100 habitants, 16.39 électeurs. Cette proportion est inférieure de plus d'un cinquième à celle de la Belgique, de plus d'un tiers à celle de la France.

Le vote était autrefois public ; en 1901 il s'est fait pour la première fois un scrutin secret. Les partis modérés y ont beaucoup perdu. Ils avaient :

	avant 1901	aux élections de 1901
	—	—
Les conservateurs	16 mandats	9
Les modérés.....	21	15
La gauche-réformiste..........	63	74
Les socialistes....	12	18

Les élections du Folkething se font de 3 en 3 ans pour tous les membres. Celles du Landsthing ont lieu, pour la moitié des sénateurs, tous les 4 ans.

A Copenhague, la capitale, les chiffres des dernières élections étaient :

	en 1898		en 1901	
	Voix	Elus	Voix	Elus
	—	—	—	—
Conservateurs..	78.000	5	52.000	1
Socialistes.....	31.900	7	42.900	9
Radicaux......		5		7

Le Landsthing a 66 membres, dont 12 sont nommés par le Roi, les autres élus au scrutin indirect parmi les membres anciens ou présents du Parlement.

Landsthing.

Copenhague élit 7 sénateurs. A cet effet les électeurs, ceux qui ont la capacité électorale pour le Folkething, désignent un délégué par 120 habitants ; un nombre égal de délégués est aussi désigné d'autre part par les personnes qui

Copenhague.

jouissent d'un revenu imposable de 4.000 couronnes (5.600 fr.) Ces deux catégories de délégués forment ensemble le corps électoral du second degré, chargé de l'élection.

Villes et campagnes.

Le reste du pays nomme 46 sénateurs, et les circonscriptions qui les élisent groupent les villes et les campagnes. Là encore le collège des électeurs du second degré est formé dans chaque circonscription par un nombre égal d'élus du suffrage quasi universel et de censitaires ou de délégués des censitaires. Il y a *dans les villes* à côté des délégués des électeurs du Folkething, les délégués de ceux qui ont un revenu imposable d'au moins 2.800 francs (1000 rixdalers) ou qui ont payé à l'Etat et à la commune au moins 210 francs d'impôts directs. *Dans les campagnes* les délégués des électeurs du Folkething sont seuls élus. L'autre moitié du corps électoral rural se compose de membres de droit en nombre égal ; ce sont les électeurs des campagnes qui dans chaque bailliage ont payé l'année précédente, les impôts les plus élevés à l'Etat et à la commune. Enfin les îles Fœroë envoient au Landsthing un membre élu par leur assemblée locale.

L'élection des membres du Landsthing seulement se fait d'après les règles de la représentation proportionnelle en vertu de la Constitution. Sauf à Bornholm et aux îles Feroë le vote se fait par circonscriptions plurinominales, au nombre de 10. Dans chaque circonscription on divise le nombre des électeurs par celui des sièges à pourvoir, pour établir le quotient électoral. Chaque électeur a une voix, mais il peut indiquer en ordre subsidiaire d'autres noms auxquels il désire éventuellement donner la préférence. Lors du dépouillement, on ne lit que le premier nom du bulle-

tin. Si ce candidat a déjà obtenu le chifffre de voix du quotient, il est proclamé élu, et son nom n'est plus lu sur les bulletins suivants ; on y lit alors le nom suivant, éventuellement le troisième, et ainsi de suite (1).

Représentation des minorités.

Les élections pour le renouvellement du Landsthing ont eu lieu au mois de septembre dernier. L'ancienne droite a été réduite de 35 à 29 voix tandis que le parti réformiste de la gauche s'est accru de 11 à 16 voix. Les agrariens et la gauche modérée ont perdu chacun une voix. 11 membres n'appartiennent à aucun de ces groupes. Il n'y a donc plus de majorité à la 1re Chambre, faisant opposition à la majorité du Folketing. C'est là un fait nouveau.

Le tableau de la page suivante permet de comparer le nombre d'électeurs du suffrage universel avec ceux des censitaires formant la seconde catégorie du Landsting. Ils sont reproduits d'après les élections de septembre 1898, pour le renouvellement de la moitié du Sénat ; 5 circonscriptions sur 10 prenaient part à l'élection.

§ 2. Electorat administratif.

L'électorat administratif est entièrement distinct et séparé de l'électorat politique. Il n'y a trace ni à la commune ni dans l'arrondissement de représentation proportionnelle. Par exception la capitale a deux assemblées électives.

Différence avec l'électorat politique.

(1) Voir l'étude de M. Pierre Dareste sur la *Représentation proportionnelle au Danemark* dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1885, p. 153 à 168.

Circonscriptions	Sections	Electeurs		Votants		Délégués du 2e degré	
		A. du suff. univ.	B. Censitaires	A	B	A	B
1e c. Copenhague ville	14	54.027	5.017	26.857	2.212	442	432
2e c. Copenhague, Frederiksborg et Holbœk	11 urbaines	17.286	3.295	8.242	1.699	58	58
	3 rurales	45.956	0	11.290	0	147	0
4e c. Bornholm	6 urbaines	2.632	271	1.217	207	9	9
	1 rurale	3.586	—	989	—	15	—
7e c. Hjörring et Aalborg	8 urbaines	7.910	1.243	4.267	684	28	28
	2 rurales	28.563	—	4.268	—	117	—
9e c. Aarhus, Randers, Viborg	8 urbaines	9.995	1.698	5.737	904	43	43
	3 rurales	23.420	—	7.892	—	155	—
8e c. Thisted, Viborg, Ringköhing	5 urbaines	3.698	717	1.519	425	10	10
	3 rurales	23.019	—	4.907	—	121	—

L'organisation administrative est d'ailleurs complètement différente pour les campagnes d'une part, pour les villes d'autre part, et parmi celles-ci pour Copenhague, sans parler des îles Feroë et de l'Islande que nous laisserons de côté pour ne pas multiplier les détails.

Copenhague.

Copenhague a un conseil municipal et un « magistrat ». Le conseil est élu pour 6 ans par des électeurs censitaires. La condition du cens réduit le corps électoral communal d'un quart, comparativement au nombre des électeurs généraux. Il faut, pour avoir le droit de suffrage local, être électeur au Folkething et avoir en outre un revenu imposable de 1.000 couronnes (1.400 fr). Chaque année il y a élection pour 6 conseillers

Le « magistrat » se compose de 4 membres élus librement par le conseil pour 6 ans et non rémunérés, — de de 4 bourgmestres élus à vie par le conseil avec l'approbation du roi, et d'un président supérieur directement nommé à vie par le Roi. Ce magistrat constitue une assemblée délibérante comme le Conseil, il peut s'opposer aux décisions de celui-ci, et en cas de conflit c'est le gouvernement qui tranche. Le magistrat est en même temps le pouvoir exécutif : le président supérieur en est le chef, mais les 4 bourgmestres sont placés chacun à la tête d'un département, assistés respectivement d'un des membres non-professionnels du magistrat.

A. Villes.

Tandis que dans la capitale le corps électoral communal ne fait qu'un tout, dans les autres communes il est dédoublé. Dans les localités ayant rang de villes, le conseil communal est élu par deux catégories d'électeurs. Il comprend 7 à 19 membres suivant la population, toujours en nombre impair. De ce nombre la première moitié, la plus forte, est élue par tous les électeurs poli-

tiques établis dans la commune et qui y ont payé l'impôt l'année précédente. Le suffrage est donc censitaire, ce caractère est encore plus accentué par l'intervention de la seconde classe des électeurs qui nomment l'autre moitié des conseillers. Ce sont les plus imposés payant ensemble les 2/3 des impôts communaux. L'élection a lieu tous les 3 ans, alternativement pour la classe générale et pour la classe plus censitaire. Le conseil communal peut constituer un collège exécutif en adjoignant des membres élus et non rémunérés au bourgmestre.

Electeurs généraux censitaires.

Electeurs les plus imposés.

Dans les campagnes le conseil communal porte un autre nom que dans les villes et que dans la capitale. Il est moins nombreux, 5 à 9 membres, mais toujours en nombre impair afin de pouvoir aussi accorder une représentation spéciale à des intérêts particuliers, sans devoir constituer deux assemblées comme à Copenhague. Il n'y a pas de représentation des minorités dans les conseils communaux.

B. Campagnes.

Les électeurs politiques habitant la commune et y payant en argent ou en nature ou en prestation une contribution quelconque nomment la petite moitié du conseil (et non plus la grande comme dans les villes). Le cinquième de ces électeurs, formant les plus imposés, ont à choisir la grande moitié. Les élections se font à la même époque et alternativement comme dans les villes. Les conseils locaux ruraux choisissent eux-mêmes leur président. Ils agissent sous le contrôle du préfet, et dans beaucoup de cas leurs délibérations doivent recevoir l'approbation de cet agent du pouvoir

Elus et membres de droit.

	Nombre de circonscriptions	Nombre d'électeurs	Voix émises		Proportion des votants				Nombre des élus
			Nombre	0/0 des inscrits	20 0/0	20 à 50 0/0	50 à 80 0/0	80 et plus	
Copenhague (1901)......	1	41.611	26.347	63.3			1		6
Elections de 1900 de la classe générale									
Autres villes									
Villes de plus de 10.000 h.	12	42.106	29.283	69.5		1	9	2	106
— 5 à 10.000 habit.	13	15.388	10.256	66.6			13		86
— 3 à 5.000 —	21	13.809	9.451	68.4		1	17	3	111
— 2 à 3 000 —	14	5.617	3.500	62.3		1	11	2	64
— moins de 2.000 h.	14	3.724	2.022	54.3		5	9		64
	74	80.644	54.512	67.6		8	59	7	431
Communes rurales									
A. *Elections de la classe générale*...............	509	124.404	53.281	42.8	37	289	174	9	1.769
B. *Elections des plus imposés*................	559	26.815	16.657	62.1	1	108	335	115	1.252

central. Les élections communales de 1900 et de 1901 ont donné les chiffres suivants (voir page précédente).

Arrondissements.

Au-dessus des communes, les arrondissements ont aussi leur conseil élu, de 7 à 13 membres. La grosse moitié, soit 4 à 7 membres, en est élue par les délégués des communes de l'arrondissement, à raison de un délégué par commune. Les autres sont choisis par un nombre d'électeurs égal à celui des délégués, et qui sont les plus imposés de la circonscription.

II. La Suède.

§ 1. Elections Politiques.

1re Chambre.

Le *Riksdag* ou Parlement suédois a deux chambres. Les membres de la première chambre sont élus pour une durée de neuf ans, par les conseils d'arrondissement et par les conseils municipaux des villes qui ne sont pas représentées au conseil provincial. Ils sont élus à raison d'un par trente mille habitants, parmi les citoyens, âgés de 35 ans, qui sont propriétaires depuis 3 ans d'immeubles d'une valeur imposable de 111.200 francs, ou qui ont un revenu imposable d'au moins 5.560 francs.

2e Chambre.

Le droit électoral, pour la 2e Chambre, appartient aux électeurs communaux qui remplissent, en plus, certaines conditions spéciales, savoir :

1° Être du sexe masculin ;

2° Payer le cens requis.

N'ont droit de vote politique que les propriétaires (et ceux qui tiennent à bail héréditaire) possédant des

immeubles d'une valeur de mille couronnes (1400 fr.),

Cens.

— les locataires pour 5 ans au moins de terres d'une valeur imposable de 6.000 couronnes — et ceux qui jouissent d'un revenu imposable annuel de 800 couronnes.

Projets de Réforme.

La Suède n'a par conséquent pas le suffrage universel. De nombreuses tentatives ont été faites pour l'extension du droit électoral, notamment en 1892 et 1893. Pendant la session de 1896, le gouvernement saisit le *Riksdag* d'un projet qui accordait le droit de suffrage aux tenanciers d'une terre taxée 3.000 couronnes au lieu de 6.000 et aux personnes possédant un revenu annuel de 600 couronnes au lieu de 800. Cette dernière disposition devait élever notablement le chiffre des électeurs des villes. Toutefois deux conditions étaient exigées des personnes jouissant du droit de vote à raison de leur revenu : 1° que pendant une période de deux ans ce revenu eût été taxé ; 2° que pendant le même laps de temps les impôts eussent été payés régulièrement. En outre, pour contrebalancer l'accroissement du nombre des électeurs résultant de l'abaissement du cens, le projet ministériel introduisait le vote proportionnel dans les villes nommant plus d'un député et dans les circonscriptions rurales en nommant un seul Ce projet ne satisfit personne et le *Riksdag* le rejeta à une forte majorité. Depuis lors un autre projet fut mis en avant par un nouveau cabinet, mais la consultation électorale qui a eu lieu en septembre 1902 paraît n'y avoir pas été favorable : les éléments les plus radicaux ont été renforcés au Parlement. Le parti libéral a gagné 12 sièges, le parti des paysans en a perdu 23. Ont été élus 102 libéraux, 94 candidats de la droite ou du parti des paysans, 4 socialistes et 32 députés de nuances diverses ou indécises.

§ 2. L'Electorat Communal.

Conditions générales.

Nous avons déjà dit que nul n'est électeur politique sans être électeur administratif. Les conditions minima de l'électorat local et général sont les suivantes, au moins pour les personnes physiques :

1° Etre de nationalité suédoise ;

2° Ne pas avoir été condamné à la perte du droit électoral par jugement pénal.

Cens.

3° Satisfaire à la condition du cens. A Stockholm sont exclus les domestiques habitant avec leurs maîtres. Partout le droit de vote est réservé aux censitaires. Il ne suffit pas d'habiter la commune, ni même d'y payer un impôt quelconque. Il faut verser sa part dans la contribution qui forme la principale source de recettes de la commune : l'impôt foncier ou l'impôt du revenu ; il faut posséder comme propriétaire un capital immobilier d'au moins 100 couronnes ou payer l'impôt du chef d'un revenu provenant du capital ou du travail estimé à au moins 500 couronnes par an.

De nombreuses particularités distinguent le vote administratif du vote politique.

Vote plural.

1° Le vote plural. Chaque électeur n'a pas à la commune une voix de valeur égale. La pluralité varie même selon qu'il s'agit des villes ou des campagnes. *Dans les villes*, l'électeur a une voix par couronne d'impôts payés, sous une triple réserve : la loi n'accorde pas de fraction de voix, et elle établit deux maxima : nul ne peut avoir plus du cinquantième des voix de la ville

(ou, à Stockholm, de la circonscription), ni voter du chef d'un capital ou d'un revenu supérieur à 10 000 couronnes, c'est-à-dire avoir plus de cent voix. *Dans les campagnes* on calcule la pluralité du vote par l'unité d'impôt foncier appelée « fyrké », les impôts autres que le foncier ne comptent que pour la moitié des voix. Il n'y a pas de maximum dans les communes rurales. Comme les propriétaires qui louent leurs terres n'ont plus droit de vote du chef des parcelles louées, on a estimé que les voix des grands propriétaires du chef de leurs autres terres ne serait pas trop élevé. Mais les propriétaires de mines et les industriels ont encore un nombre de voix considérable et qui leur donne une influence très forte sur la composition des assemblées locales, des conseils provinciaux et aussi indirectement sur celle de la Chambre Haute. Il y a beaucoup de communes où un électeur dispose de plus de la moitié des suffrages et décide ainsi de l'administration communale. Au moment du vote l'électeur ne reçoit qu'un bulletin, mais le président du bureau électoral inscrit au dos la valeur du bulletin au point de vue de la pluralité.

Différentiel.

2° Le vote multiple. Non seulement dans une commune, l'électeur peut avoir un suffrage plural, mais il peut aussi multiplier l'exercice de son vote, être électeur simultanément dans plusieurs communes. Il ne faut pas, en effet, habiter la commune pour y être électeur, il faut seulement y être contribuable. Si l'on satisfait à la condition du cens dans plusieurs communes on peut voter dans ces diverses communes. La chose est rendue matériellement possible par la faculté que la loi donne à l'électeur de voter par mandataire. Aux élections politiques le domicile est

Cumul de votes locaux.

requis, le vote multiple est interdit *ipso facto*. Il se peut que l'on ne soit pas électeur communal au lieu de son domicile ; on est alors privé de tout électorat politique.

Vote des personnes civiles.

3° Le droit de suffrage local est si intimement lié à la condition du cens qu'on l'accorde à tous les contribuables sans distinction entre les personnes physiques et les PERSONNES JURIDIQUES. Des sociétés dont les immeubles ou l'industrie sont établis dans la commune peuvent voter, toutes institutions ou groupements ayant la personnification civile peuvent profiter de cette règle.

Des mineurs.

4° Même les MINEURS soumis à l'impôt, remplissant toutes les conditions d'électorat autres que l'âge, exercent le droit de vote par l'intermédiaire de leur tuteur. Pour être électeur politique, il faut être âgé de 21 ans.

Des femmes.

5° Enfin les FEMMES ont les mêmes droits électoraux, à la commune, que les hommes. La Suède offre cette particularité à la différence des Etats voisins, et notamment de la Norvège et du Danemark d'avoir le suffrage des femmes. Elle ne l'a du reste consacré qu'à la commune. Le droit électoral y a été attaché à la propriété foncière sans distinction de sexe.

La loi électorale communale date de 1862 ; elle s'est conformée, en ce qui concerne le suffrage féminin aux traditions antérieures. Même les femmes mariées peuvent voter en personne si elles sont inscrites comme contribuables du chef de leur propriété. A Stockholm il arrive fréquemment qu'elles atteignent le maximum de cent voix, par exemple des veuves possédant des maisons. A la campagne elles ont quelquefois la majorité des voix dans la commune. De grandes propriétai-

res peuvent exercer une influence considérable dans leur commune rurale.

La proposition d'admettre le suffrage féminin aux élections législatives a été rejetée par 53 voix contre 44 en 1884.

Le vote des femmes existe aussi pour les commissions ecclésiastiques, dont relèvent les affaires du culte et l'enseignement primaire, avec cette différence qu'ici la femme mariée peut même voter pour son mari empêché. Les femmes se passionnent davantage pour ces élections que pour les élections communales ordinaires.

Depuis 1889 les femmes sont éligibles au bureau de bienfaisance et aux Comités scolaires sans l'être aux autres assemblées.

Arrondissement.

Au-dessus des communes il y a les arrondissements, *landsthing*, ayant également leurs conseils élus par les mêmes électeurs que les conseils communaux. Ces élections comme les élections politiques ont lieu au suffrage direct dans les villes qui forment par elles seules au moins une circonscription, et à deux degrés dans les campagnes et dans les villes groupées ensemble pour la constitution d'un arrondissement. Toutefois dans ces arrondissements à plusieurs communes, les élections se font au scrutin direct, si les électeurs de l'arrondissement l'ont décidé à la majorité des voix : cette décision, une fois prise, est valable pour cinq ans. Sur 81 collèges électoraux, il n'y en a plus que 15 dans lesquels le scrutin indirect soit en vigueur.

Le nombre des électeurs de la seconde Chambre est de 6,7 0/0 des habitants, il est d'un dixième plus nombreux dans les villes que dans les campagnes. Le nom-

bre des votants est dans les arrondissements au scrutin direct de 42.7 0/0, dans les autres de 22 0/0 (1).

III. Norvège.

Vote des femmes.

La Norvège présente avec la Suède ce trait commun d'admettre le vote des femmes, et de ne l'admettre qu'aux élections communales, non aux élections législatives. Cette règle est, aussi bien que l'introduction du suffrage universel, de date récente. Les lois du 30 avril et 11 juin 1898 ont modifié la Constitution. Le nouvel article 50 porte :

« Ont le droit de vote les citoyens norwégiens âgés de 25 ans accomplis, domiciliés dans le pays depuis 5 ans et y résidant. » Toutefois certains condamnés, les interdits et les faillis restent exclus, et on y a ajouté une nouvelle catégorie de non-électeurs : ceux qui reçoivent ou ont reçu, au cours de la dernière année précédant l'élection, des secours de l'assistance publique.

Suffrage universel masculin.

Dans les communes la loi du 27 juillet 1896 avait déjà abaissé le cens à un revenu de 300 couronnes dans les campagnes, 400 dans les villes. On a depuis supprimé tout cens, en déclarant électeur communal tout électeur politique résidant depuis deux ans dans la commune où il veut voter. De plus on a conféré le droit de suffrage à toute femme âgée de 25 ans et offrant les mêmes conditions de résidence (5 ans dans le

(1) Dr Carlo Schanzer. *Sull'Ordinamento del Potere Legislativo* : Roma, 1893.

pays) et de domicile (2 ans dans la commune). Des femmes on exige toutefois en sus le paiement d'un cens : si elle est mariée il suffit que son mari ait payé des impôts pendant l'année ; si elle ne l'est pas, il faut qu'elle-même ait payé l'impôt pour un revenu d'au moins 400 couronnes (environ 600 fr.), et celles qui seraient exemptées de l'impôt doivent néanmoins payer quelque chose pour être électrices, une somme variant d'environ un à six francs. Le suffrage féminin n'est donc pas universel comme le suffrage masculin.

Censitaire féminin.

Les premières élections communales d'après le nouveau système électoral ont tourné au profit des conservateurs et des socialistes, au détriment des libéraux. Le nombre des conseillers communaux socialistes a passé de 28 à 150. Ils gagnèrent surtout des sièges dans les villes : la force du parti libéral fut dans les petits centres urbains réduite au cinquième de ce qu'elle était auparavant. Christiania, la capitale, qui a 226.000 habitants et 84 conseillers communaux, peut servir d'exemple caractéristique pour l'évolution nouvelle :

Résultats.

		en 1898		en 1901
Les conservateurs	avaient	42	mandats ;	48
Les libéraux	—	35	—	26
Les socialistes	—	7	—	14
Les autres partis	—	—	—	6

Des 6 derniers sièges, un est occupé par un socialiste indépendant, 2 par des demi-socialistes, 2 par des conseillers à tendances libérales, et 1 par une femme, de nuance conservatrice.

On voit, conclut le délégué socialiste, Kringen, dans

sa communication au Bureau socialiste international, que les femmes ramènent la direction des affaires communales aux mains des conservateurs (1). A Bergen, ville de 70.000 habitants, le parti conservateur maintient ses positions, tandis que les socialistes doublaient au moins le nombre de leurs conseillers : de 6 à 16. Ce sont donc toujours les libéraux qui pâtissent. Le même fait s'est présenté par tout le pays. Ce que les socialistes gagnent, ils le prennent au détriment des partis qui leur étaient le plus voisins.

Le parti conservateur, l'exemple de Christiania le prouve, a trouvé ses avantages dans le seul fait du suffrage féminin, et cela pour plusieurs raisons. D'abord le suffrage féminin est lié à la condition du paiement d'un impôt ; en second lieu les femmes des classes dirigeantes ne sont pas astreintes à des travaux domestiques et peuvent ainsi consacrer plus de temps à l'agitation.

A Christiania les femmes ont constitué un parti à part : deux se firent élire par les conservateurs, deux par les socialistes. Les libéraux ne mirent pas de noms de femmes sur leurs listes, et en furent punis par l'hostilité des voix féminines. Les socialistes militants croient que la grande masse des femmes ne votera qu'au début pour les conservateurs. Ils espèrent que dans la suite elles renforceront le parti socialiste.

Les femmes sont éligibles aussi aux comités scolaires mais non aux bureaux de bienfaisance.

Le suffrage féminin n'est pas la seule différence entre les élections politiques et les élections administratives. La représentation proportionnelle est appliquée dans

(1) *Die Neue Zeit*. 29 mars 1902. Olav Kringen. *Die Gemeindewahlen in Norwègen*.

toutes les villes et dans beaucoup de communes rurales. Le système choisi est celui du vote cumulatif, et la représentation des minorités n'est pas imposée par la loi comme une règle générale. Le législateur en laisse l'option aux intéressés.

Représentation proportionnelle appliquée aux villes.

Pour qu'elle soit appliquée il faut qu'elle soit réclamée par un cinquième des électeurs dans les villes qui n'ont pas plus de 8.000 électeurs, par 1600 électeurs au moins dans les villes plus grandes. La demande une fois faite vaut pour toutes les élections suivantes. Dans ce cas les listes des candidats doivent être d'avance remises au président du bureau électoral. On peut être candidat simultanément sur plusieurs listes. L'électeur conserve du reste le droit de rayer les noms présentés et de les remplacer par d'autres. Les listes imprimées peuvent contenir 2 ou 3 fois le même nom ; l'électeur peut modifier ces listes en répétant une quatrième fois, — pas davantage, — le même nom. Au total un bulletin ne peut jamais exprimer plus de suffrages, — que ce soient pour les mêmes noms ou des noms différents, — qu'il n'y a de mandats à pourvoir. La représentation proportionnelle est très populaire dans tous les partis et définitivement acclimatée.

CHAPITRE X

LES PAYS DE L'EUROPE ORIENTALE.

Organisation différente de l'Europe occidentale.

Ces pays ont dans leur constitution et leurs lois subi l'influence de l'Europe occidentale ; souvent ils se sont bornés à en reproduire servilement les institutions. Outre que les résultats n'ont pas toujours répondu à l'attente, le droit public et administratif de ces Etats repose sur des fondements si différents ou encore si insuffisamment tassés que l'on ne peut guère en tirer des leçons ou des exemples salutaires pour les pays à civilisation plus moderne. Nous ne nous arrêterons donc pas beaucoup à la Turquie ni à la Russie, et des nouveaux royaumes et Etats Balkaniques il suffirait presque de dire que leurs institutions sont un décalque de celles des pays dont nous avons parlé précédemment.

I. La Bulgarie.

Uniformité.

La Bulgarie a, comme la Grèce, une Chambre unique et comme elle, dans les nombreux modèles que lui offraient les Constitutions Européennes, elle a jugé opportun de prendre le type d'électorat français. Avant 1897 elle

différenciait encore le droit de vote administratif de l'électorat politique. La loi du 25 mars 1897 a établi l'uniformité en instaurant partout le suffrage universel à l'âge de 21 ans, 6 mois de résidence, l'inscription sur les listes électorales et c'est tout !

Le nombre des électeurs y est maintenant de 23.15 par cent habitants.

La procédure électorale bulgare offre plusieurs particularités ; le vote n'a pas lieu à la commune, mais seulement dans certaines localités désignées comme centre des sections électorales et entre lesquelles sont réparties les communes situées dans un rayon de trois lieues. Il y a 2 à 5 sections semblables par arrondissement ; chacune a sur ses listes 3.000 votants. Cela influe sur le vote car les électeurs des communes urbaines, centre des sections, viennent les plus nombreux aux urnes.

La loi électorale se contente de la majorité relative. Il n'y a donc jamais de ballotages. Il est question d'introduire la représentation proportionnelle selon la formule belge. Une commission a été nommée dans ce but en 1901.

Quelques chiffres démontreront aisément combien il serait nécessaire de rendre la représentation politique plus conforme à la force des opinions en présence :

Electeurs incrits..	797.456	
Votants.........	406.583	
Voix efficaces....	186.796	(obtenues par les élus)
Voix non efficaces.	218.317	ensemble 609.190
Abstentions......	390.873	

	0/0 votants	0/0 inscrits
Voix efficaces....	45	23

Le secret du vote est proclamé pour toutes les élections mais avec des garanties inégales. Pour les élec-

tions à l'assemblée nationale et aux conseils de district, le vote a lieu exclusivement par bulletins manuscrits confectionnés au dehors de la salle de vote et distribués à la porte par les agents des partis. Pour les élections aux conseils municipaux la loi décide que les votes du premier degré se feront par des bulletins ou par des jetons, selon le plus ou moins d'instruction de la majorité des électeurs. Aux élections du second degré le vote se fait par bulletins manuscrits. Encore le bureau a-t-il la faculté de permettre aux votants illettrés, sur leur demande, de voter au moyen de grains, d'après les coutumes locales.

Les bureaux de vote sont présidés par des magistrats de l'ordre judiciaire. La base de la répartition des mandats est de un député par 20.000 habitants : on divise en deux districts les arrondissements urbains qui ont droit à plus de 3 députés. Il y a donc :

8	collèges électoraux à 1 siège	8
41	» binominaux.......	82
32	» trinominaux......	99
	Total...	189

Les villes principales sont celles qui ont le moins de votants et le plus d'abstentions : 37.22 0/0 des inscrits votèrent à Sofia, 43.22 à Philippopoli.

II. Grèce et Crète.

La Grèce a une Chambre unique élue au suffrage universel pur et simple, égal à 21 ans. Elle forme à cet égard doublement exception parmi les pays d'Europe. Elle les a imités davantage par la division de son territoire en provinces, arrondissements et communes, sous l'autorité

Uniformité.

de préfets, sous-préfets et bourgmestres auxquels on s'est borné à donner des noms archaïques. Elle a aussi confié la police de la capitale à un préfet spécial de police.

La Crète, gouvernée par le prince Georges, s'est donnée le 16 avril 1899 une Constitution visiblement inspirée de celle de la Grèce. Elle a aussi une Chambre unique, mais à côté des membres élus par le peuple siègent ceux nommés par le prince (1).

III. Roumanie.

Le **pouvoir législatif** est exercé par deux Chambres, issues chacune de corps électoraux tout différents.

Chambre Populaire.

La CHAMBRE DES DÉPUTÉS est élue par trois classes d'électeurs.

La *première* classe est celle *des plus imposés* : il faut pour en faire partie avoir un revenu foncier, urbain ou rural, d'au moins 1.200 francs.

Classe des plus imposés.

Le *second* collège comprend tous ceux qui ont leur domicile et leur résidence dans les *villes*, et qui satisfont à l'une des conditions de cens ou de capacité, savoir :

Classe des villes.

Payer à l'Etat un impôt annuel direct, de quelque nature qu'il soit, pourvu qu'il atteigne au moins 20 francs.

Appartenir à l'une des catégories suivantes : *a*) ceux qui exercent une profession libérale ; *b*) les officiers en retraite ; *c*) les pensionnaires de l'Etat ; *d*) ceux

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1899, p. 634.

qui ont terminé au moins l'enseignement primaire.

Classe des campagnes.

Le *troisième* collège comprend tous ceux qui ne sont pas électeurs dans les deux premiers et paient à l'Etat un impôt, si faible qu'il soit. Dans ce collège il y a deux catégories d'électeurs : ceux qui peuvent voter directement pour le député au chef-lieu, et ceux qui ne peuvent voter qu'indirectement pour le délégué.

Vote direct.

Peuvent voter directement: les censitaires qui ont un revenu foncier rural de 300 fr. et au dessus, et qui savent lire et écrire, les locataires qui paient un fermage annuel d'au moins mille francs, et les capacitaires : prêtres et instituteurs.

et indirect.

Les autres nomment un délégué par 50 électeurs ; ils ont donc 1/50 de la force électorale des premiers membres de la 3e classe.

Le cens, quand il est requis, doit exister pour les deux dernières années.

L'élection se fait, au scrutin de liste, dans les arrondissements qui ont plusieurs députés.

La 1re classe élit 2 députés par arrondissement sauf 11 arrondissements qui en nomment 5, 2 qui en nomment 4 et 8 qui en nomment 3.

Les villes élisent, dans la 2e classe : Bukarest 9 députés, Jassy 6, 2 autres 4, 8 villes nomment 3, 5 nomment 2 députés, les autres un.

Le troisième collège choisit 1 député par arrondissement, sauf 8 districts qui en nomment 2.

Chambre Haute.

LE SÉNAT est élu par deux collèges. Font partie du *premier* collège ceux qui possèdent un revenu foncier d'au moins 2.000 francs par an, ou qui appartiennent à l'une des catégories suivantes de censitaires : *a*) les présidents ou

vice-président, anciens ou présents des Chambres législatives ; *b*) les sénateurs et députés qui ont fait partie de deux législatures ; *c*) les généraux et colonels ; *d*) les anciens ministres ou représentants diplomatiques, et ceux qui le sont actuellement ; *e*) les anciens membres ou présidents de Cour, procureurs généraux, présidents, membres ou procureurs à la Cour de cassation, et ceux qui le sont actuellement ; *f*) ceux qui possèdent le diplôme de docteur ou de licencié, de quelque spécialité que ce soit, et qui ont exercé leur profession pendant six ans ; *g*) les membres de l'Académie Roumaine.

1re classe : plus imposés et hauts capacitaires.

Font partie du *deuxième* collège tous les électeurs directs des villes et des communes rurales, qui : 1° possèdent un revenu foncier, rural ou urbain, de 800 à 2.000 francs, ainsi que les commerçants et industriels payant une patente de première ou de deuxième classe.

2e classe : imposés et capacitaires moyens.

2° Ou qui : *a*) possèdent un diplôme de docteur de quelque spécialité que ce soit, ou un titre équivalent à celui de docteur, émanant d'une école spéciale supérieure ; *b*) les licenciés en droit, ès-lettres, ès-philosophie ou ès-sciences ; *c*) les magistrats anciens ou actuels qui ont fonctionné pendant six ans ; *d*) les ingénieurs, architectes, pharmaciens et médecins-vétérinaires diplômés ; *e*) les professeurs des écoles urbaines ou des écoles secondaires reconnues par l'Etat ; *f*) les pensionnaires recevant une pension annuelle d'au moins mille francs.

Le premier de ces collèges élit 60 sénateurs, uniformément 2 par arrondissement. Le second en élit 50, soit un par arrondissement. sauf 5 et 3 pour les arrondissements d'Ilfod et de Jassy, 2 pour d'autres arron-

dissements. Les universités et le clergé nomment en outre respectivement 2 et 8 sénateurs.

Conseils généraux

Les **conseils généraux** sont aussi élus au système des 3 classes. La Chambre des députés semble aujourd'hui disposée à supprimer ici l'inégalité entre les électeurs.

et municipaux.

Les **conseils municipaux** ont leur loi électorale spéciale. Ils élisent leur maire avec l'approbation du Roi qui peut les révoquer ; le ministre peut les suspendre pour deux mois. En 1896 le gouvernement, effrayé de la désinvolture avec laquelle certaines municipalités grevaient leur budgets, a fixé des limites légales au droit des communes d'établir des impositions.

La police communale est exercée par les agents de la police administrative ; la commune peut leur adjoindre des agents communaux.

IV. La Serbie

La Serbie change fréquemment de Constitution. La dernière édition de son pacte fondamental date du 6 avril 1901. Flle règle comme suit l'électorat politique :

Electorat politique.

« Art. 50 Sont électeurs pour la Skoupchtina nationale, tous les citoyens serbes de naissance ou naturalisés, ayant 21 ans accomplis, payant à l'Etat 15 dinars d'impôts directs de quelque nature que ce soit, mais non compris les centimes additionnels, et qu'une condamnation judiciaire n'a point privés de leur droit électoral.

« Sont électeurs pour le sénat tous ceux qui ont le

droit d'élire les membres de la Skoupchtina nationale, pourvu qu'ils paient par an 45 dinars d'impôts directs, de quelque nature que ce soit et non compris les centimes additionnels.

« Le montant de l'impôt que paie un contribuable est prouvé par son carnet d'impôts des trois dernières années.

« Art. 51. Ne peuvent être électeurs ni élus les officiers et les soldats sous les drapeaux.

« Art. 52. La loi électorale détermine dans quels cas un citoyen est privé du droit électoral ».

et administratif.

A la commune ont droit de vote, en sus des contribuables à 15 dinars ou francs d'impôts directs, les personnes majeures expressément affranchies du paiement d'impôts directs pour cause d'infirmités, et les membres majeurs des Zadrougas, c'est-à-dire des collectivités familiales, même s'ils ne paient pas les 15 fr. d'impôts.

Trois assemblées municipales.

Les communes serbes ont trois assemblées concurrentes ; le conseil communal qui a de 10 à 20 membres élus ; l'assemblée communale de tous les électeurs à laquelle est réservée la décision quand il s'agit d'impôts et d'emprunts ; et le Tribunal élu par le Conseil et formé ainsi au second degré. C'est au Tribunal qu'appartient, en même temps qu'un pouvoir judiciaire, l'autorité de police locale, aussi bien que la délibération au sujet des affaires administratives municipales ; pour ce dernier objet ses droits sont égaux à ceux du conseil municipal. Les villes de Belgrade et de Nisch ont une organisation particulière : à Nisch un préfet de police, à Belgrade, un préfet de police avec six commissaires, sont nommés par le Gouvernement.

L'administration communale de Belgrade relève directement du Conseil d'Etat.

La loi du 21 juillet 1898 ordonne (art. 23) que le président de la ville de Belgrade et les deux juges du tribunal communal seront nommés par un décret royal sur la proposition du ministre de l'intérieur.

La situation de ces magistrats locaux d'un caractère mixte, fonctionnaires à la fois judiciaires et administratifs, ressemble à celle de nos échevins d'autrefois. Ils n'ont de comparable que les *baillis* écossais.

La même loi (art. 24) stipule que le président des communes de tous les chefs-lieux de département et d'arrondissement et de quelques autres communes expressément désignées seront nommés par arrêté royal sur la proposition du ministre de l'intérieur. Dans les autres communes la nomination des présidents de communes est réservée au ministre de l'intérieur. Enfin le nouvel article 68 contient deux tableaux où sont fixés d'avance les chiffres des traitements des présidents de communes, naturellement suivant l'importance et la population de celles-ci.

Les assemblées communales n'ont donc plus à élire que les maires, c'est-à-dire les chefs de village, quand les communes comprennent plus d'un village. Car il ne peut y avoir de communes que pour autant qu'on réunisse au moins 200 contribuables. Si l'assemblée communale ne parvient pas à s'entendre pour le choix d'un maire, il est choisi par l'autorité compétente de police.

Les décisions de l'autorité communale sont soumises à l'approbation de l'autorité supérieure. Au-dessus de la commune il y a, en effet, l'arrondissement et le département.

En vertu de la loi du 9 décembre 1898 font partie de l'assemblée d'arrondissement le sous-préfet, les chefs de toutes les communes, un citoyen de chaque municipalité élu par le conseil municipal, et enfin les chefs des différents services de la sous-préfecture.

Arrondissement.

Font partie de l'assemblée départementale le préfet, le maire du chef lieu du département et deux conseillers élus par le conseil municipal ; les chefs des différents services de la préfecture, et enfin les délégués des assemblées d'arrondissement. Celles-ci ont le droit d'élire trois délégués, si l'arrondissement compte 4.000 contribuables, 4 s'il en compte de 4 à 6.000 et 5 au-dessus de ce nombre.

Département.

La durée des mandats communaux est de deux ans, celle des mandats de conseiller d'arrondissement ou de département est de 3 ans, celle de député de 5 ans.

CHAPITRE XI

LES PAYS-BAS.

Bases d'électorat politique et administratif inscrites dans la Constitution.

Les principes de l'électorat administratif sont inscrits dans la Constitution hollandaise, articles 127 et 143 ; ils fixent les bases de l'électorat pour les élections provinciales et communales comme l'article 80 le fait pour les élections législatives. Les termes de ces trois articles sont à peu près les mêmes. Le droit de suffrage ne peut être accordé qu'à ceux qui présentent un minimum de garanties par leur capacité et leur aisance. Ce texte interdit le vote des assistés. La Constitution exclut aussi les femmes de l'électorat communal. Pour le surplus, c'est à la loi électorale à préciser les conditions du droit de suffrage, à stipuler, si elle le veut, la suspension du droit de vote des militaires, à déterminer l'âge requis pour l'électorat. L'âge ne peut être inférieur à 23 ans ; il a été fixé par la loi pour tous les degrés à 25 ans.

Différences.

Le Constituant a-t-il eu l'intention d'établir l'uniformité de l'électorat politique et administratif. Semblable unification n'est pas dans les traditions nationales. La Constitution de 1848, par laquelle l'élection directe prit la place du scrutin à deux degrés, omit de parler

de l'électorat communal. Quelques-uns voulurent en faire autant lors de la revision de 1887. Ils faisaient remarquer que les élections communales n'avaient point comme les élections provinciales, une répercussion sur la composition des Chambres, et qu'il ne fallait régler constitutionnellement que le choix des conseillers provinciaux, puisque c'est à eux à nommer les 50 membres de la Chambre Haute. Le gouvernement ne voulut pas laisser dans l'incertitude les bases de l'électorat local. Il les fit inscrire dans l'alinéa 3 de l'article 143 de la Constitution de 1887. Mais il convenait, avec les opposants, que les conditions du droit de suffrage local ne devaient pas être liées à celles de l'électorat provincial et législatif ; aussi en faisait-il l'objet d'un article distinct afin de bien montrer que dans l'avenir les règles d'application ne devaient pas être les mêmes et pourraient s'inspirer de tendances différentes.

Le législateur a, en effet, différencié les deux électorats et l'a toujours fait, sauf durant une courte période transitoire.

Evolution des deux électorats.

Il s'est produit dans cet ordre d'idées, une évolution très nette que l'on trouve aussi dans le droit public belge, et qui caractérise le régime d'hier et celui d'aujourd'hui. Après 1848, l'exercice de l'électorat était réservé à ceux qui payaient un cens assez élevé. Pour la commune le cens était réduit à la moitié de celui qu'on exigeait des électeurs législatifs. On fondait cette différence sur le principe que la participation aux affaires locales était une école de gouvernement, la préparation à la gestion des affaires politiques. L'électorat politique ne pouvait donc être accordée qu'à ceux qui jouissaient déjà au moins de l'électorat administratif. En réalité on crai-

gnait que le taux du cens législatif n'eût privé trop de communes d'un corps électoral. Il fallait bien se montrer plus large pour les élections municipales.

Vint l'extension considérable du droit électoral politique. La même raison d'être plus large pour l'électorat administratif n'existait plus. Il y eut lieu d'élaborer d'abord des dispositions transitoires : on rompit, à cette occasion, avec la tradition qui avait fait son temps. Le gouvernement estimait qu'il n'y avait aucune raison d'exiger pour l'électorat politique un cens plus élevé. Au contraire : il laissait déjà entrevoir l'application du principe opposé.

Provisoirement, de 1887 à 1896, l'électorat législatif, provincial et communal fut le même. La loi de 1896, poursuivant l'évolution, a définitivement organisé l'électorat administratif en exigeant des conditions plus rigoureuses que pour l'électorat politique.

L'on devient électeur général en satisfaisant à des conditions très faibles de *cens ou de capacité* ; l'on ne devient électeur municipal qu'en vertu du *cens*. Le gouvernement libéral de M. Van Houten a justifié cette solution en rappelant que le point cardinal de l'administration de la commune est sa compétence en matière de dépenses et en matière d'impôts destinés à couvrir ces dépenses. Au surplus les auteurs de la loi ont visé à admettre les classes laborieuses en général et n'exclure que le prolétariat trop dépendant. Les conditions d'électorat sont par conséquent de deux sortes.

1. Electeurs généraux.

Les premières confèrent l'électorat général, à la fois **politique et administratif**. Ce droit appartient à ceux qui paient l'impôt *direct à l'Etat*. Il faut, afin d'être inscrit comme électeur général, ou être côté à la contribution foncière pour un florin au moins, ou

être taxé pour l'impôt sur le capital (qui commence à un capital de 13.000 florins), ou pour l'impôt sur le revenu (qui n'atteint que les revenus de 650 florins au moins), ou enfin payer l'une des cinq premières contributions personnelles (loyer, foyers, mobiliers, domestiques, chevaux). Quiconque a été exempt de l'impôt pour l'une ou l'autre raison, est exclu de l'électorat, ainsi que tout contribuable en retard dans le paiement de ses impositions.

2. Electeurs législatifs et provinciaux.

Il y a une seconde série de conditions du droit de suffrage. Ceux qui satisfont à l'une d'elles sont électeurs **législatifs et provinciaux**, mais ils ne sont pas de ce chef électeurs communaux. Les catégories d'électeurs qui ont le droit d'élire les députés et conseillers provinciaux sans être *ipso facto* inscrits sur les listes électorales communales sont :

1° Les locataires d'une maison ou partie de maison formant habitation qui ne serait pas taxée aux contributions personnelles, mais dont le loyer hebdomadaire atteint le minimum fixé par la loi et variable d'après l'importance des communes : de 1 fr. 65 à 5 fr. 25 (0,80 fl. à 2 fl. 50). Ce sont les « lodgers ». On a principalement eu en vue ceux qui occupent un appartement dont la valeur locative égale celle des maisons de peu d'importance pour lesquelles dans la même localité l'habitant paie les contributions personnelles.

Les électeurs de cette catégorie doivent avoir occupé l'habitation pendant six mois ou moins, mais rien ne s'oppose à ce que ce soit deux habitations différentes pourvu qu'elles soient dans la même commune. Une déclaration est indispensable pour ces électeurs, s'ils veulent être inscrits sur les listes électorales.

2° Ceux qui ont habité pendant le même terme un

bateau d'une contenance d'au moins 24 tonnes, soit comme propriétaires ou usufruitiers, soit comme locataires;

3° Ceux qui pendant les treize mois consécutifs, précédant la confection des listes électorales, ont été au service d'entreprises publiques ou privées, ou qui ont été occupés dans l'industrie ou la profession de leur père chez qui ils habitaient, sont électeurs, s'ils jouissent d'un revenu minimum déterminé par la loi, variant suivant les localités de 577 à 1155 francs (1) ;

4° Ceux qui, pendant le même temps, ont joui d'une pension ou d'une rente viagère du même import, payée par une entreprise ou une institution publique ou privée ;

5° Ceux qui depuis un an sont propriétaires d'une inscription nominative de 100 florins en capital au grand'livre de la dette publique, ou d'au moins 50 florins à la Caisse Nationale d'Epargne ou à une caisse d'épargne communale ou à une caisse d'épargne privée désignée par la loi ;

6° Ceux qui ont passé un examen, institué par ou en vertu de la loi, ou par mesure d'administration générale, et se rattachant à la collation d'un emploi ou à l'exercice d'une profession.

3. Electeurs communaux.

Pour devenir **électeur communal** quand on n'appartient pas à la 1re série, mais seulement à la seconde, il faut en outre payer un *impôt direct à la commnne*. En établissant leurs impôts respectifs, en exemptant ou non des catégories de contribuables, les conseils

(1) Le tableau des minima de loyers, revenus, salaires, etc., annexé à la loi a été reproduit dans *Nederlandsche staatswetten* par M. Meyer Wiersma, 1897. Groninger P. Noordhoff.

communaux ont donc en mains un moyen d'élever ou de réduire le nombre des électeurs locaux :

Nul ne peut être électeur communal s'il n'est électeur politique en vertu de l'une des conditions sus-indiquées. s'il n'est rangé dans une des deux séries.

L'électorat local est exclusivement censitaire.

Il faut donc pour être électeur local : ou être un contribuable direct de l'Etat, ou être un contribuable direct de la commune, et en ce dernier cas on requiert en outre des conditions de capacité, d'habitation, de propriété ou de revenu.

La conséquence de ce régime c'est que le suffrage local est plus restreint que le suffrage général. Il se trouva des députés pour critiquer ce principe comme un non sens. D'autres trouvaient que le suffrage universel admis avec quelques restrictions était encore trop dangereux pour les finances communales Le ministère s'est énergiquement tenu entre ces deux opinions extrêmes. Il a considéré que le montant du loyer qui forme la limite au-dessous de laquelle il est impossible de descendre pour exiger de l'occupant une contribution quelconque, est aussi la limite naturelle pour le droit de suffrage.

Exclus de l'électorat.

Le droit électoral est suspendu pour les militaires, excepté ceux qui paient l'impôt ou le minimum de loyer exigé. Il est supprimé pour ceux auxquels un jugement a enlevé l'exercice des droits politiques ou civils, et pour les assistés, c'est-à-dire pour ceux qui ont reçu des secours en argent ou en nature, non compris les secours médicaux, de la part d'administrations communales ou d'institutions de bienfaisance. La moitié de la population mâle et majeure a aujourd'hui accès aux urnes. Le

Statistique.

nombre des électeurs ne dépasse pas de beaucoup, toutes proportions gardées, la moitié de celui du pays voisin, de la Belgique.

Proportion du nombre d'électeurs par 100 habitants mâles et majeurs

Electeurs	Généraux	Provinciaux	Communaux
1900	51.8	51.7	48.3
1890	6.48	6.5	6.46
1880	3.02	3.0	5.0

Statistique électorale de 1900

Population	Nombre d'électeurs	Nombre d'élus
totale du royaume 5.179.072	1° Chambre des Députés El. de la 1re catégorie 564.263 De la 2e catégorie 45.248	100
mâle et majeure de 25 ans 1.176.073	2° Provinciaux 607.964	590
	3° Communaux 568.206	10.105

La proportion du nombre d'électeurs par 100 habi-

tants mâles et majeurs varie d'après les provinces de 44.6 0/0 (Dreuthe) à 58.2 (Over-Yssel, la province voisine) pour la Chambre, — et de 42.6 à 56.5 (Zélande) pour la commune (1). Le Helder a le plus d'électeurs (77 0/0 des majeurs du sexe masculin), Rotterdam en a le moins (30.9 0/0).

Les documents statistiques publiés par la ville d'Amsterdam nous permettent d'apprécier la proportion du nombre des électeurs des diverses catégories dans le total de chaque circonscription en 1899 (voir page suivante).

Vote non obligatoire.

Le vote n'est pas obligatoire. Les députés catholiques proposèrent à la Chambre d'introduire cette mesure qui avait donné de bons résultats en Belgique. Les libéraux, renforcés par le petit groupe qui suit le Dr Schaepman, firent rejeter la réforme. Cependant le nombre des abstentions est très considérable.

Facilités de l'Electeur.

La loi a pris seulement soin d'assurer à l'électeur le loisir de se rendre au bureau de vote. Tout patron doit permettre à ses ouvriers de s'absenter durant deux heures ; il doit afficher en son atelier les heures dont chaque ouvrier ou chaque groupe d'ouvriers pourra disposer à cet effet. L'élection se fait toujours un jour ouvrable; les scrupules des protestants les empêchent de procéder le dimanche à des opérations électorales.

Pour que l'on puisse juger de l'assiduité des électeurs dans les principales villes et comparer en même temps la composition des 3 corps électoraux en ce qui les

(1) *Jaareijfers voor het Koningrijk der Nederlanden.* 1900. p. 228, et suiv.

Districts d'Amsterdam	Population au 31 décembre 1897	Contribuables de l'Etat	Occupants		3me catégorie		4° Pensionnés	5° Propriétaires de rentes ou d'épargne	6° Capacitaires	Total *Electeurs législatifs*	*Electeurs provinciaux*	*Electeurs communaux*	
			1° d'une habitation	2° d'un bateau	salariés	fils de famille						Contribuables de l'Etat	Contribuables de la Commune
I............	56.980	4.617	28	7	40	3	1	17	15	4.728	4.717	4.600	7
II............	55.936	2.173	65	—	99	1	3	16	3	2.360	2.357	2.167	8
III...........	56.210	5.296	61	—	58	4	5	13	13	5.450	5.440	5.285	17
IV...........	54.636	3.379	31	—	12	5	2	8	11	3.438	3.438	3.375	5
V............	56.986	6.042	56	—	19	8	6	15	43	6.199	6.182	6.017	7
VI...........	54.824	4.781	71	—	35	6	2	19	23	4.937	4.929	4.764	13
VII..........	54.330	3.485	56	—	48	3	4	14	13	3.623	3.619	3.481	12
VIII.........	55.726	2.631	65	—	71	6	3	16	4	2.796	2.791	2.629	10
IX...........	57.657	5.748	59	—	45	18	7	24	35	5.936	5.922	5.742	17
Total.....	503.285	38.012	492	7	427	54	33	139	160	39.467	39.395	38.060	96

concerne, nous reproduisons encore un tableau spécial page suivante :

Au point de vue politique, la 2e Chambre du Parlement se compose aujourd'hui de 26 catholiques et de 32 protestants, formant la majorité qui appuie le Cabinet Kuyper, et de 35 libéraux et de 7 socialistes formant l'opposition.

Résultats Politiques.

L'ancienne majorité libérale a été renversée en 1901, à la Chambre Populaire. Elle demeure encore maîtresse à la 1re Chambre, élue par les conseils provinciaux. Dans les conseils communaux des grandes villes les socialistes orthodoxes n'ont pu encore pénétrer, mais on y trouve bien des radicaux dont les théories et les tendances sont à peu près les mêmes.

Le scrutin, depuis 1896 est entièrement uninominal pour les élections politiques. Avant cette date, quelques grandes villes faisaient exception. Les électeurs choisissaient alors au scrutin de liste 9 députés pour Amsterdam, 5 pour Rotterdam, 3 pour Lahaye, 2 pour Utrecht et 2 pour Groningue.

Scrutin politique uninominal.

En même temps on a réduit la portée du scrutin de liste appliqué aux élections communales. On a divisé les communes de plus de 15.000 habitants en plusieurs circonscriptions électorales. Utrecht en a 4, Rotterdam en a 5, Amsterdam en a 9 ; les autres villes de plus de 15.000 habitants sont divisées en trois arrondissements électoraux pour les élections locales.

Scrutin de liste administratif.

Le nombre des conseillers communaux varie de 7, dans les toutes petites communes, à 39, dans les grandes villes, suivant le nombre des habitants. A Rotterdam et à Amsterdam, il y a 45 conseillers. On applique

	Amsterdam	Rotterdam	Lahaye	Utrecht	Groningue	Leiden	Harlem
Population mâle et majeure.	111.285	67.349	43.261	21.977	14.350	11.078	13.349
Elections législatives de 1901							
Electeurs	45.717	20.810	20.168	10.953	6.424	4.741	7.133
0/0 de la population majeure et mâle	41.1	30.9	46.6	49.8	44.8	42.8	53.4
Votants..................	29.396	15.177	13.394	8.378	5.241	4.021	5.192
0/0 des électeurs...........	64.3	72.9	66.4	79.8	81.6	84.8	72.8
Elections provinciales de 1901							
Electeurs	45.562	20.766	20.072	10.924	6.404	4.739	7.113
0/0........................	40.9	30.8	46.4	49.7	44.6	42.8	53.3
Votants..................	23.087	13.486	12.245	7.578	3.713	3.838	4.009
0/0........................	50.7	65	61	69.4	58	81	56.4
Elections communales de 1901							
Electeurs	44.399	19.316	19.177	9.694	6.125	4.508	6.966
0/0........................	39.1	28.7	44.3	44.1	42.7	40.7	54.2
Votants..................	20.434	10.469	—	6.108	3.282	3.462	4.265
0/0........................	46	54.2	—	63	53.6	52	51

aux villes de quelque importance le vote par quartiers. Mais dans aucune ville ce n'est le scrutin uninominale, qui reste usité seulement pour l'élection des députés. Il est à remarquer aussi que les districts électoraux des grandes villes ne sont pas les mêmes pour les scrutins législatifs et pour les scrutins communaux. Ils ne coïncident qu'à Amsterdam, Rotterdam et Lahaye. On eût pu les faire coïncider à Utrecht : on n'en a rien fait.

Le renouvellement se fait :

Renouvellement.

1° Pour la 2e Chambre intégralement tous les 4 ans ;

2° Pour la 1re Chambre par tiers tous les trois ans ;

3° Pour les conseils provinciaux par moitié tous les 3 ans ;

4° Pour les conseils communaux par tiers tous les 2 ans ;

Incompatibilité.

Il n'y a pas d'incompatibilité résultant des liens du sang, quand il s'agit des députés et sénateurs. L'art. 20 de la loi provinciale établit cette incompatibilité pour parents ou alliés du premier degré. La loi communale défend le choix de conseillers municipaux qui soient entre eux parents ou alliés jusqu'au 2e degré.

D'autres incompatibilités sont aussi spéciales à la commune. Depuis 1887 les ministres des cultes sont éligibles au Parlement. Ils ne le sont pas encore aux conseils provinciaux et communaux.

Les Chambres peuvent être dissoutes. Les Conseils communaux ne peuvent pas l'être (1).

(1) Oppenheim. *Het Nederlandsch Geementerecht*. I. 239-241.

*
* *

La Constitution .elle-même veut que le choix du bourgmestre soit réservé au Souverain. Comme le chef de la commune est en même temps le représentant du pouvoir central, exerçant par délégation l'autorité du gouvernement en de nombreuses matières, et que son rôle sur le terrain communal peut être comparé à celui du Gouverneur ou du Commissaire du Roi dans la province, le choix de l'un et de l'autre de ces fonctionnaires a été placé dans les attributions du Roi.

Bourgmestre.

La Constitution confie sa nomination au Roi.

La loi fondamentale elle même l'ordonne en termes exprès.

Mais on ne peut pas dire que cette disposition ait été inscrite dans la loi fondamentale de l'assentiment de tous. Thorbecke l'avait combattue, moins par opposition au principe que parce qu'il ne voyait point l'opportunité de vinculer l'initiative du législateur ordinaire. La clause fut néanmoins maintenue dans la nouvelle constitution de 1887. Quoique l'on arguât des tendances nouvelles, notamment des essais déjà faits et encore en suspens pour constituer une police d'Etat et diminuer ainsi les attributions d'Etat des bourgmestres, le ministre Heemskerk déclara qu'il estimait nécessaire de réserver constitutionnellement au roi comme par le passé la nomination des bourgmestres. Cette mesure de précaution lui paraissait d'autant plus indispensable que le courant de démocratie croissante, amenait l'extension du droit de suffrage et justifiait selon lui des garanties spéciales.

Il ne peut donc plus s'agir, aujourd'hui, aux Pays-Bas, de laisser le choix du bourgmestre, aux électeurs

ou au conseil communal. Quelques-uns, cependant, et parmi eux, M. le professeur Oppenheim, de Leyde, voudraient tout au moins que le conseil eût un droit de présentation. Le chef du cabinet actuel, M. Kuyper, ministre de l'intérieur, a combattu cette thèse comme contraire à l'esprit des institutions locales autant qu'à la Constitution.

Le Gouvernement choisit librement le bourgmestre.

De la loi communale actuelle, faite en suite de la nouvelle Constitution, on a même rayé les mots qui limitaient le choix du roi aux membres du conseil communal. Il apparaît clairement que le souverain est absolument libre dans ses nominations. On a voulu cette liberté parce qu'on considère en Hollande le chef de la commune comme le grand facteur de la prospérité locale, le bon ou le mauvais génie de la commune, et que son influence sur l'administration semble notablement plus grande que celle du gouverneur sur l'administration de la province.

Le Roi (ou la Reine) fait largement usage de ses prérogatives Il nomme le bourgmestre, comme il lui plaît, sans tenir toujours compte de l'opinion politique de la majorité du conseil, mais il choisit de préférence parmi les amis politiques du Gouvernement. Du 13 novembre 1900 au 19 juillet 1902, soit en un an et demi, sur 135 bourgmestres nommés, 44 ont été choisis parmi les habitants de la commune qu'ils étaient appelés à diriger et 91 ont été pris en dehors de cette commune.

Les bourgmestres peuvent être pris parmi les membres du conseil communal, toutefois ce cumul est si peu dans la nature des choses que lors des travaux préparatoires, un député, M. Oldenhuis Gratama prétendit que le bourgmestre devait être exclu du conseil. L'un des conseils provinciaux demandait également que

la loi communale établisse l'incompatibilité absolue.

Le plus souvent en dehors du conseil.

Le législateur n'est pas allé à cet extrême L'article 66 a permis que la même personne fût à la fois conseiller communal et bourgmestre. Mais de plus en plus le pouvoir choisit le bourgmestre hors du groupe des conseillers. On trouve qu'il y a un inconvénient à le choisir dans le conseil parce qu'il est alors soumis à l'épreuve de l'élection, tandis qu'on le considère chaque jour davantage comme un fonctionnaire de carrière, au sens allemand. On croit que son indépendance exige qu'il n'ait pas à faire ratifier son mandat par le corps électoral, et qu'il en résulte pour lui plus de prestige. C'est par application de la même idée que les ministres hollandais ne font pas partie des Chambres. Le bourgmestre hollandais, dit avec raison M. Shaw, ressemble plus à son collègue allemand qu'au maire français (1).

C'est un fonctionnaire de carrière.

Il est nommé pour six ans, mais c'est un fonctionnaire de carrière plutôt qu'un citoyen élu investi d'une autorité passagère. C'est un spécialiste, et il occupe une haute situation. Quand il y a quelques années, le bourgmestre d'Amsterdam fut nommé ministre, le bourgmestre de Rotterdam fut choisi comme chef de la ville capitale. Plus fréquemment toutefois, on choisit celui qui a des affinités locales : un ancien échevin, un conseiller, le secrétaire communal, etc. De fait la position du bourgmestre devient un poste à vie, apportant au titulaire dignité et honneurs, avec un traitement rémunérateur. Ce traitement va de 1500 florins (3120 francs) dans les petites communes à

(1) *L. c.*, p. 239.

6000 florins et dans les plus grandes villes 11000 florins. Le titulaire n'a pas de pension mais sa situation est très stable et très indépendante.

En résumé le Gouvernement peut choisir le bourgmestre, s'il lui plaît : 1° hors du conseil et 2° même hors de la commune.

Même s'il n'est pas membre du Conseil communal, le bourgmestre le préside, mais sans y avoir, en ce cas, voix délibérative.

La loi hollandaise permet qu'une même personne soit bourgmestre de plusieurs communes à la fois, pourvu que ces communes n'aient point, chacune, une population supérieure à 5000 habitants, ni ensemble plus de 10000 habitants. Il faut que ce soient des communes contigues. La loi ordonne dans ce cas au bourgmestre de résider au moins dans l'une d'elles et lui défend de s'absenter pour plus d'un mois sans l'autorisation du Gouverneur. Il est d'ailleurs rarement fait usage de ce droit de nomination unique.

Le bourgmestre est nommé par le Roi parce qu'il a un rôle capital de direction et que la police se trouve dans ses attributions. Ces raisons n'existent pas pour les échevins ; aussi sont-ils élus par le conseil.

CHAPITRE XII

LE PORTUGAL.

Capacité et Cens.

Au Portugal l'électorat est réservé à ceux qui savent lire et écrire et à ceux qui paient un impôt d'au moins 500 reis (2 fr. 50).

Centralisation.

Le droit de suffrage a été étendu en 1895, mais le décret du 2 mars 1895 a approuvé le nouveau Code administratif qui tend à une centralisation systématique et amoindrit les prérogatives et les droits des communes. Les conseils municipaux de Lisbonne, de Porto et des principales villes du royaume ont protesté.

Vote limité aux élections politiques.

La loi du 21 mai 1884 introduisait, pour les élections politiques seulement, le vote limité, avec faculté pour un candidat de cumuler les voix qu'il aurait obtenues dans les diverses circonscriptions du pays. Celui qui aurait obtenu cinq mille voix était proclamé élu (1). Le décret du 28 mars 1895 supprime la représentation des minorités et la remplace par le scrutin de liste. La loi du 21 mai 1896 y substitue le scrutin uninominal sauf dans les 2 villes principales. La loi du 26 juillet 1899 abroge la loi précédente.

(1) *Bulletin de la Société de législation comparée*, t. XIV p. 338.

En un mot le mode de répartition des mandats politiques fait au Portugal l'objet de continuels changements qu'inspirent des intérêts de parti et que dicte l'influence de la Couronne.

CHAPITRE XIII

SUISSE.

§ 1. Les Conditions d'Electorat.

Différences de canton à canton.

Les conditions du droit de ***suffrage fédéral***, sont en Suisse d'une simplicité excessive : le sexe masculin, la nationalité et l'âge de 20 ans. Sont exclus les interdits, les indignes et les faillis ; les assistés peuvent être exclus par la législation des cantons.

Cependant il y a encore de nombreuses différences de détail d'un canton à un autre parce que chaque canton reste libre de régler certains points de détail, d'élargir encore les bases de l'électorat et de déterminer la procédure qui sera suivie même pour les élections et votations fédérales.

Entre l'électorat fédéral et l'électorat cantonal.

Pour le droit de *suffrage cantonal* les différences sont encore plus grandes. Les cantons peuvent réserver le droit de suffrage *cantonal et local* à ceux qui ont trois mois d'*établissement* dans ce canton, tandis que le droit de vote *fédéral* doit être accordé en vertu de l'art. 43 de la Constitution à tout Suisse là où il a son *domicile* quelle que soit la durée de son séjour ou de son établissement. On peut donc être électeur fédéral sans être électeur cantonal.

La Constitution impose aux cantons de donner le

droit électoral cantonal et communal à tout Suisse, sans pouvoir exiger de lui l'*indigénat* cantonal, s'il a trois mois d'établissement. Cette règle n'empêche pas les cantons de faire aux indigènes cantonaux une situation de faveur, de ne pas exiger d'eux une durée de résidence et de l'exiger des autres Suisses qui ne seraient pas « établis », c'est-à-dire inscrits et admis depuis au moins trois mois. Quelques constitutions ont ainsi établi des règles différentielles, comme d'autres ont abaissé le minimum de durée de domicile requis par la loi fédérale. Zurich, Schaffouse, Appenzell (Rhodes inf.), Thurgovie et Bale-ville n'exigent pour l'électorat local aucune durée d'établissement. Les autres exigent trois mois ; Berne n'exige pas l'établissement et se contente de six mois de séjour.

Pour l'électorat local il faut en général l'*indigénat* local ou l'*établissement*.

La Constitution fédérale permet en outre aux cantons de réserver le *droit de vote dans les bourgeoisies* aux seuls *bourgeois*. Les communes suisses ont fréquemment conservé des biens communaux plus ou moins importants, n'appartenant pas à tous les habitants de la commune mais aux seuls « bourgeois » en vertu d'une sorte de droit privé (1). Même là où il n'y a pas de ces biens communs, la « *commune des bourgeois* » existe ; elle est distincte de la « *commune des habitants* », et spécialement chargée du service de la bienfaisance.

Vote restreint dans les bourgeoisies.

Personne ne peut être exclu de l'électorat communal, mais les législations locales peuvent limiter à leur gré l'admission dans les bourgeoisies.

(1) Voir John Martin Vincent *State and Federal Government in Zwitzerland*, p. 157 et suivantes,

Citons quelques exemples de « bourgeoisies ».

La Constitution revisée du canton de Zoug du 31 janvier 1894 — l'un des plus progressistes car il a appliqué la représentation proportionnelle à toutes ses élections, — porte, en son article 71 : Les communes de citoyens locaux (ortsburgergemeinde) comprennent tous ceux qui ont dans la commune leur domicile d'origine sans considération de leur domicile actuel. Elles constituent des associations publiques dont les propriétés appartiennent au fonds public, spécialement le fonds des pauvres de la commune. Les citoyens locaux jouissant de la capacité électorale, qui habitent la commune *ou* qui y sont soumis à l'*impôt* en vertu du droit de domicile originaire forment l'assemblée des citoyens locaux. — Le conseil des citoyens locaux doit se composer de 5 membres au moins, plus le greffier et le *Weibel*. Sa principale attribution concerne les tutelles et l'assistance des pauvres dépendant de la commune.

La Constitution de Bâle-campagne du 4 avril 1892 decrète art. 5 : 4° Dans les affaires bourgeoises les bourgeois ont seuls le droit de vote. Une exception a lieu lorsque des impôts pour les pauvres sont établis sur les immeubles. Dans ce cas les personnes domiciliées dans la commune, sans être bourgeois de la commune et ayant des propriétés foncières, peuvent également prendre part au vote.

Taxes d'indigénat et d'établissement.

L'admission dans ces bourgeoisies est soumise à un droit d'entrée assez élevé. D'autre part les cantons peuvent aussi exiger comme frais de chancellerie une taxe de ceux qui veulent s'établir et obtenir le permis d'établissement indispensable pour acquérir l'électorat dans un canton dont on n'a pas l'indigénat. Cette taxe ne peut dans aucun canton dépasser six francs.

Le permis d'établissement est d'ailleurs autre chose que le permis de séjour qui peut aussi donner lieu à la perception d'une taxe et qui ne confère pas uniformément dans tous les cantons le droit de suffrage local. En aucun cas d'ailleurs le séjour ni l'établissement ne peuvent être une condition du droit de suffrage fédéral.

Les taxes exigées pour l'acquisition de l'indigénat cantonal et de la bourgeoisie sont parfois assez élevées. L'Annuaire statistique Suisse en donne le tableau suivant pour 1900 (voir page suivante).

En résumé on peut dire que dans tous les cantons, *outre la liste des électeurs fédéraux,* il y a comme le stipule entr'autres la loi du 29 novembre 1892 du canton de Lucerne, 4 listes d'électeurs différentes à dresser :

Listes diverses d'électeurs.

1° Pour la commune envisagée d'une manière générale ;

2° Pour la bourgeoisie ;

3° Pour la paroisse (entre les fidèles de chaque culte) ;

4° Pour les corporations (possédant des bien réservés).

Age.

L'âge d'électorat fédéral est de 20 ans ; les cantons peuvent abaisser cet âge pour l'électorat local et même pour l'électorat général : Zug l'a fixé à 19 ans, Unterwalden-le-bas à 18 ans, les Grisons à 17 ans.

La plupart des cantons excluent les indigents du droit de suffrage.

Répartition des députés d'après les habitants.

Dans la répartition des mandats de députés on prend comme base la *population totale* : Suisses et étrangers compris. Ainsi le veut la Constitution Fédérale. Une initiative populaire provoquée par quelques députés agrariens propose de limiter la base de un député par 20.000 habitants aux seuls *habitants*

Cantons	Taxes			
	Cantonales		Communales	
	Maximum	Minimum	Maximum	Minimum
Zurich	500 fr.	100 fr.	1.640 fr.	—
Berne	—	500	3.600	300
Lucerne	350	150	2.000	500
Uri	—	—	—	—
Schwyz	400	400	400	400
Unterwalden-le-haut	150	150	500	500
Unterwalden-le-bas	—	—	—	—
Glaris	300	300	1.400	900
Zug	800	800	2.000	2.000
Fribourg	800	150	2.500	50
Soleure	1.440	800	1.800	400
Bâle (ville)	—	—	800	—
Bâle (campagne)	400	200	1.000	100
Schaffhouse	400	200	150	75
Appenzell (Rhodes extérieures)	400	200	800	400
Appenzelle (Rhodes intérieures)	800	800	—	—
St-Gall	300	50	2.000	200
Grisons	600	300	?	?
Argovie	1.000	350	3.000	400
Thurgovie	200	50	1.000	50
Tessin	4.000	200	650	—
Vaud	1.000	200	2.500	450
Valais	600	600	2.100	400
Neuchâtel	200	75	1.000	300
Genève	—	—	1.000	—

de nationalité Suisse. Cette réforme réduirait à 146 le nombre des sièges que le dernier recensement élève à 167. Les cantons suivants perdraient : Zurich : 4 députés ; Bâle (ville) et Genève : 3 ; Saint-Gall, Tessin, Vaud : 2 ; Berne, les Grisons, Argovie, Thurgovie, Valais : 1.

Le nombre des députés cantonaux n'est pas déterminé partout suivant les mêmes bases : Berne a un député par 2000 habitants. Zug, un par 250 habitants.

Interdiction du vote multiple.

Nul ne peut voter en plus d'un endroit. Le nombre des électeurs est de 22.7 0/0 pour l'ensemble du pays ; il varie d'après les cantons de 16.5 (Bâle ville) à 30.4 0/0 (Tessin). Le nombre des votants, en moyenne de 58.9, est de 27.7 0/0 des inscrits dans le canton de Vaud, de 90 0/0 à Unterwalden le haut (chiffres de 1890).

Les élections au Conseil national sont directes. Elles ont lieu tous les 3 ans. Celles du mois de novembre 1902 ont établi comme suit la composition de ce Conseil : 101 radicaux, 33 conservateurs, 24 députés du centre (libéraux-conservateurs et libéraux-catholiques) et 9 socialistes.

Conseil des Etats.

Le Conseil des Etats est composé de deux délégués par cantons. Ici la diversité du mode d'élection est très grande. Dans dix cantons, les délégués au Conseil des Etats sont élus directement par les électeurs, dans 8 cantons ils sont choisis, au 2e degré, par le Conseil de chaque canton, dans 4 cantons ils sont acclamés, plutôt qu'élus, par les assemblées populaires appelées *Landsgemeinden* (1).

(1) En regard des institutions électorales des cantons suisses, il n'est pas sans intérêt de mettre celles d'une république analogue : celle de St-Marin. Ce petit Etat d'une dizaine de mille habitants est gouverné par un Conseil souverain composé d'a-

§ 2. Procédure.

Diversité de législation électorale.

Les cantons règlent la procédure électorale comme ils l'entendent ; elle est bien souvent différente pour les élections générales et locales. Le secret du vote par exemple, imposé pour les élections du Conseil national, est très inégalement sauvegardé. Dans les uns le bulletin de vote peut être écrit ou imprimé ; dans trois autres il doit être écrit sur place ; que font alors ceux qui ne savent point écrire ? Dans 13 cantons le bulletin est déposé dans l'urne en une enveloppe officielle, dans 8 autres il n'y a pas d'enveloppe. Dans le canton de Lucerne la loi du 29 novembre 1892 laisse dans chaque commune le mode de votation au choix de la majorité des électeurs. Pour les élections cantonales et communales, la commune peut décider à la majorité des deux tiers que le vote sera public. Quand le scrutin public est adopté, le vote a lieu à mains levées ; il est contrôlé au besoin par la séparation en deux groupes.

Dans le canton de Zug la Constitution du 31 janvier 1894 énumère un certain nombre de votations qui doivent être faites au scrutin secret, mais elle décide que les élections des autorités communales (conseils des habitants, des citoyens locaux, des paroisses et des corporations) se font au scrutin public. Toutefois le vote est secret si un dixième des électeurs le demande en temps utile.

près le système de la représentation des intérêts : les 60 membres sont choisis pour un tiers dans la noblesse, pour un tiers parmi la bourgeoisie et pour un tiers parmi les propriétaires ruraux. Ils se recrutent par cooptation (voir *Annuaire de législation étrangère*, 1898, p. 404).

Il est de règle aussi qu'en matière locale le vote est public dans les cantons à Landsgemeinde A Saint-Gall, les élections et votations cantonales sont secrètes, mais les maires, conseillers communaux et juges de paix sont élus au scrutin public à moins qu'un tiers des électeurs communaux ne demandent le vote secret. Pour les autres élections communales, ce sont les électeurs qui décident si le vote sera public ou secret.

L'heure d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote est laissée par quelques cantons à la décision des conseils municipaux.

Représentation des minorités. Systèmes divers.

C'est surtout dans l'application du principe de la représentation des minorités que les divergences sont nombreuses. Nous ne voulons point parler ici de la différenciation déjà signalée dans la répartition des mandats. Si le Conseil national est composé sur la seule base de la population et le Conseil des Etats uniformément à raison de deux membres par canton, c'est pour répondre à l'idée fondamentale d'une Confédération d'Etats égaux en droit et formant un seul peuple. Mais comment expliquer par des raisons purement logiques que la loi fédérale interdise la représentation proportionnelle aux élections fédérales, tandis qu'elle est permise et usitée dans beaucoup de cantons. La question a été plus d'une fois agitée pour le Conseil national : les élections à cette assemblée se font au scrutin de liste sauf pour 5 députés : il y a entr'autres seize collèges de 4, 5 ou 6 députés. La proposition de garantir les droits des minorités a été écartée par le referendum en 1900. M. Numa Droz a établi par des chiffres que la majorité du Conseil national et le gouvernement qui s'appuie sur elle ne sont que les élus d'une minorité, et que de 1881 à 1890 les députés élus

n'ont jamais représenté plus de 34 à 40 0/0 de l'ensemble des électeurs (1).

Neuf cantons sur 22 ont établi chez eux la représentation des minorités, chacun à sa façon, et chacun pour des autorités différentes. La Constitution de Lucerne porte « Il sera tenu compte autant que possible des minorités ». Ce principe constitutionnel n'a été réalisé que pour les *municipalités* (1895). La ville de Berne a admis la représentation des minorités pour l'élection communale (1894). Dans le canton de Fribourg pareille représentation est facultative ; elle doit être appliquée dans les communes où un certain nombre d'électeurs le demande. De fait toutes les localités importantes ont adopté ce mode d'élection (1894). Depuis 1898 la représentation proportionnelle est aussi en vigueur dans le canton de Schwyz.

a) dans les élections communales.

A Genève, les minorités n'ont leur représentation assurée qu'au *Grand Conseil* (1892). Neufchâtel ne l'admet que dans les élections *cantonales* (1892).

b) dans les élections cantonales.

Le Tessin vote, au système de la concurrence des listes, comme les deux précédents, mais il applique la formule non seulement pour le choix du Conseil législatif du canton, mais encore pour la désignation des autres autorités cantonales (gouvernement et tribunaux) et des autorités communales (1890). Zug pratique depuis 1894 la représentation des minorités dans toutes les élections. Soleure, l'a appliquée, depuis 1895), aux élections du conseil *cantonal* et à celles des

c) pour toutes les élections.

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, t. 26, p. 640.

autorités *communales* qui se composent de 7 membres au moins.

Le canton de Vaud pratique depuis 1867 le système du vote limité dans l'élection des candidats judiciaires, parmi lesquels sont choisis les magistrats et les jurés.

Ailleurs c'est par le scrutin uninominal qu'on veut parfois arriver à une équitable répartition des mandats. Dans le Valais, la loi donne le droit à une ou plusieurs communes d'un même district, qui réuniraient une population suffisante pour prétendre à un ou plusieurs députés, de s'ériger en *arrondissement électoral distinct*. A Genève au contraire, avant la réforme proportionnaliste, le gouvernement et la majorité, maintenaient malgré des émeutes et des conflits sanglants, la règle de la *circonscription unique* pour tout le canton et même du local de vote unique, dans la ville de Genève. La majorité radicale conservait ainsi son pouvoir exclusif malgré une opposition qui comptait dans le pays plus d'un tiers des voix mais qui n'était pas représentée au Grand Conseil.

Système de la circonscription séparée.

et de la circonscription unique.

§ 3. Le Gouvernement direct.

La Suisse est le pays du gouvernement direct. Toutefois ici, comme dans les autres domaines, les applications varient presque à l'infini.

Des auteurs partagent les cantons en démocratiques et représentatifs. Les premiers sont ceux dans lesquels le peuple ne va pas aux urnes mais à l'assemblée, dans lesquels tous les habitants constituent l'assemblée délibé-

Landsgemeinde.

rante et législative. Ce sont les cantons à LANDSGEMEINDE. Ils sont au nombre de six : les deux demi cantons d'Appenzell, les cantons d'Uri, de Glaris et les deux cantons d'Unterwalden. Dans chacun d'eux, tous les habitants se réunissent à l'endroit coutumier, à l'époque fixée par la constitution ou les traditions : ici c'est le chef-lieu du canton ; ailleurs deux localités ont alternativement cet honneur ; ailleurs encore une prairie ou un endroit public a été désigné par les vieux usages. L'époque de la réunion est suivant les cantons, la fin d'avril ou le commencement de mai. La fréquentation de l'assemblée est, dans un canton, obligatoire sous peine de dix francs d'amende. A Appenzell R. E., les électeurs viennent avec leur épée, symbole de leurs droits d'hommes libres. La réunion commence par la prière, muette parfois, orale le plus souvent et partout différemment prescrite par le droit écrit ou coutumier.

Les droits des assemblées de *Landsgemeinde* varient partout dans les détails Ces cantons ont aussi un Conseil national qui prépare les lois ou qui les fait. L'assemblée est appelée soit à ratifier ces lois, soit à délibérer à leur sujet (1). Elle peut aussi être appelée à discuter d'autres propositions. Le droit de chaque électeur d'exercer cette initiative est réglementé partout différemment. Tantôt il doit en prévenir le Gouvernement du canton 4 mois, ailleurs 2 mois d'avance. D'après la Constitution d'Appenzell R. E. toute discussion est interdite à l'assemblée populaire, on n'y fait que voter. Dans les autres *landsgemeinde*, c'est le contraire. A Glaris, pour que la discussion ou du moins le vote puisse

(1) Voir toute la gamme de la compétence des *Landsgemeinde* dans l'ouvrage de M. Jean Signorel. *Etude de législation comparée sur le Referendum législatif*, etc. Paris, Rousseau, 1896, p. 120.

être quelque peu sérieux, les électeurs reçoivent un *memorial*, toute une brochure indiquant et exposant les affaires qui seront traitées à la *Landsgemeinde*.

Dans les autres cantons suisses c'est sous la forme du REFERENDUM que s'exerce le gouvernement direct. Le referendum n'est pas en matière fédérale ce qu'il est en matière cantonale ou communale.

Referendum.
a) Fédéral.

La CONSTITUTION FÉDÉRALE fait intervenir tout le peuple suisse non seulement pour élire les membres du Conseil national, mais pour exercer le *droit de veto* et le *pouvoir constituant*. Les règles en vigueur sont assez simples :

1° Les citoyens sont appelés à se prononcer sur les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par 8 cantons ;

2° En matière constitutionnelle :

a) Le peuple a le droit d'initiative. 50.000 citoyens suisses, ayant le droit de vote, ont la faculté de réclamer l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la Constitution en vigueur.

b) Il a le droit de sanction. Une nouvelle constitution ou de nouveaux articles constitutionnels n'entrent en vigueur qu'après avoir été accepté par la majorité des électeurs votants et la majorité des Etats.

Les votations fédérales doivent avoir lieu au scrutin secret.

Les CONSTITUTIONS CANTONALES n'ont pas toutes adopté les mêmes formes de gouvernement direct. Les cantons ou demi-cantons, y compris ceux à landsgemeinde, ont

inscrit le referendum dans leurs lois fondamentales, mais chacun d'une manière diverse quant à la procédure à suivre et quant à la compétence du peuple institué en législateur immédiat. Tandis qu'il est des cantons à landsgemeinde où il suffit de la volonté d'un électeur pour mettre une proposition en délibération, ailleurs il faut que des milliers d'électeurs, dans le canton de Vaud jusque 6.000 le demandent pour que tout le peuple soit consulté. Pour exercer le droit d'*initiative populaire*, il est nécessaire, selon quelques constitutions, de faire connaître des vœux généraux, ailleurs de formuler un projet complet, enfin quelques législations cantonales ordonnent d'ajouter éventuellement un contre-projet du conseil élu.

b) Cantonal.

Le peuple ne doit être appelé à *sanctionner des lois* en matière cantonale que dans 5 cantons : spécialement pour lui permettre de s'opposer à certaines dépenses ; ailleurs le peuple peut être amené à donner son *veto*, si l'on juge opportun d'organiser un referendum. Ceci se présente dans 9 cantons, et dans les uns l'initiative en doit être prise par les autorités constituées : le grand conseil ou un groupe de députés, dans les autres par un nombre d'électeurs qui varie de 1.000 à 6.000. Ce sont les lois qui sont ainsi soumises à la ratification populaire et suivant quelques constitutions les arrêtés, plus rarement les budgets.

La procédure suivie dans un canton n'est pas celle adoptée dans un autre. Le canton de Zurich autorise seul le vote par procuration. A Soleure le peuple est appelé à chaque instant, ailleurs il l'est régulièrement deux fois par an.

Dans le canton de Schaffhouse le vote est obligatoire, dans les autres cantons il est facultatif.

L'uniformité dans les votations populaires ne se rencontre donc pas ; elle n'existe pas plus que l'identité du droit électoral.

§ 4. Les Communes.

Le rôle de l'électeur communal est plus important en Suisse qu'ailleurs. Ce qui est l'exception dans les autres pays est ici la règle. La plupart des pays ont prévu le cas où le nombre des électeurs serait trop peu nombreux pour procéder à une élection. En ce cas tous ensemble ils administrent les affaires de la commune, ils délibèrent en commun, sauf à confier le pouvoir exécutif à une ou à un petit nombre de personnes. La Suisse est partie du point de départ opposé ; au lieu de dire : chaque commune a son conseil municipal, il faut dire ici : chaque commune à son assemblée générale des habitants. Six cantons ont encore la *landsgemeinde* pour la gestion des affaires cantonales. Presque tous les autres cantons ont également maintenu l'assemblée générale pour le gouvernement des intérêts locaux. Le canton de Genève est peut être le seul qui ait adopté le type normal de l'administration locale en Europe : un conseil délibérant et un collège, pouvoir exécutif.

Assemblées générales des électeurs.

Toutefois les autres cantons n'ont pas coulé leur organisation municipale dans un moule uniforme. Ils ont à côté de l'assemblée générale institué un pouvoir exécutif. Quelques uns y ont ajouté un second pouvoir délibérant créant un conseil communal en même temps qu'ils maintenaient l'assemblée générale ; le premier est chargé de préparer les délibérations du second. Il en

Conseils élus.

est même qui ont un système mixte : dans le canton de Vaud les communes dont la population n'excède pas 600 âmes sont administrées par l'assemblée générale des électeurs et par une « municipalité », et les communes dont la population est plus forte, par un conseil municipal et une « municipalité » ; il est loisible aux petites communes, avec l'autorisation du pouvoir central cantonal de substituer un conseil électif à l'assemblée générale. Les conseils communaux vaudois doivent comprendre en majorité des « bourgeois ». Dans le canton de Fribourg les communes de plus de mille âmes ont, en même temps que l'assemblée générale des électeurs, un conseil général et un collège communal.

Suppression de l'assemblée générale dans les grandes villes.

De grandes villes, comme Berne, Zurich, ont maintenu longtemps la dualité de l'assemblée générale et du conseil municipal. C'était un système purement utopique. La délibération d'une assemblée de 5.000 électeurs ne saurait être une chose sérieuse. C'est à peine si 1500 d'entre eux pouvaient pénétrer dans l'église choisie pour le lieu de la réunion. Ils n'entendaient guère les orateurs et la décision était vraiment le fait du hasard plutôt qu'un acte de la majorité. Aussi est-on arrivé à transformer la procédure du gouvernement direct, à remplacer la délibération commune par un scrutin. La ville de Berne a modifié en 1887 son organisation communale pour substituer le referendum à l'assemblée communale. Zurich, Genève et d'autres en ont fait autant.

Referendum municipal.

Le referendum communal affecte comme le referendum cantonal une infinité de formes. On a rarement concédé le droit d'initiative populaire : dans le canton de Genève, le plébiscite a, en 1895, rejeté pour

les communes le referendum d'initiative et introduit celui de sanction.

A Berne les propositions dont l'initiative a été prise par 500 habitants, doivent être soumises au vote de tous. L'ensemble des citoyens conserve en outre le droit de fixer le budget de l'année et le taux de certains impôts communaux.

Toujours est-il que le referendum municipal est un fait plus récent que le referendum cantonal, et qu'il s'introduit non par tendance à l'uniformité, mais à raison de l'impossibilité matérielle dans les villes un peu importantes de réunir en bloc tout le corps électoral. C'est une mesure de défiance à l'égard des élus du suffrage universel local.

Maire.

A la tête de la commune suisse se trouve le maire ou syndic. Comme dans les autres pays et par la force des choses, il est nécessairement, en même temps que le directeur de l'association municipale, le représentant en certaines matières du pouvoir central. A ce dernier titre il est placé sous le contrôle du pouvoir cantonal. Le conseil d'Etat à Genève peut notamment le révoquer, et dans ce cas il n'est pas immédiatement rééligible. Il a généralement des pouvoirs de police : telle est la règle dans le canton de Genève pour toutes les communes sauf pour le chef-lieu du canton.

Le maire et les adjoints sont directement élus par les électeurs. La présidence du conseil ou de l'assemblée communale revient au maire, mais cette règle souffre des exceptions. Dans le canton de Fribourg les maires sont directement nommés par le pouvoir cantonal, qui peut aussi, en cas de désordre dans l'administration communale, nommer pour 4 ans des commissaires spéciaux prenant la place du collège.

Tutelle administrative.

Les communes elles-mêmes sont d'ailleurs placées sous la tutelle du pouvoir central quoiqu'elles jouissent de la plus grande autonomie. Le Conseil d'Etat de Genève peut suspendre les délibérations des conseils municipaux, les annuler, et provoquer la dissolution de ces Conseils par le grand Grand Conseil du canton. Cette tutelle ne semble ni excessive ni inutile, car depuis 1885 les cantons et les communes ont trouvé le moyen de doubler leurs dépenses et d'augmenter de 60 0/0 leurs impôts (1). Le canton de Tessin a très étroitement limité le pouvoir d'imposition de ses communes : la loi du 4 décembre 1894 décide que les impôts communaux consisteront pour les 7/10 en impôts sur la fortune et le revenu d'après les bases de l'impôt cantonal, pour 2/10 en impôt sur foyers ou taxes de famille, et 1/10 en impôt de capitation par habitant de 18 à 60 ans sans distinction de sexe et résidant dans la commune plus de six mois par an.

(1) Numa Droz. *Revue Politique et Parlementaire*, t. XX, p. 630.



CHAPITRE XIV

LA RUSSIE.

Il serait trop long de décrire ici l'organisation municipale des villes Russes, notablement différente des conceptions administratives de l'Europe Occidentale, et plus encore d'exposer le droit administratif des villages, des mirs, qui sont restés des types de communautés de biens contraintes et imposées par la loi.

Villages.

Le principal fonctionnaire de la communauté de **village** est le *starosta* ; le mir est d'ailleurs administré en commun. Les communautés ou villages sont groupées en communes administratives, appelées *Volost* qui ont un chef propre, supérieur aux maires de communauté, et une assemblée représentative composée de fonctionnaires élus par le *Volost* et par les délégués des assemblées de village.

Villes.

Les **villes** ont un conseil municipal élu par toutes les personnes physiques ou morales payant le cens différentiel. 1° Si l'on est propriétaire ou usufruitier d'un immeuble, dans les deux capitales, il faut posséder une valeur imposable d'au moins 3000 roubles ; dans les chefs-lieux de province de cent mille habitants et à Odessa, 1500 roubles, dans les autres chefs-lieux de province et les

chefs-lieux de district importants, 1000 roubles, ailleurs 300;

Ou 2° s'il s'agit de commerçants ou des sociétés commerciales, il faut dans les capitales être soumis à la patente de la première gilde, dans les autres villes à la patente de la 1re ou de la 2e gilde.

Les femmes et les mineurs peuvent voter par représentants, les premières par leur mari ou leurs parents jusqu'au 3e degré, les seconds par leur tuteur, et ceux qui ont de 21 à 25 ans peuvent choisir leur mandataire. Nul ne peut disposer de plus de deux voix, dont l'une à titre personnel, et l'autre comme représentant. Sont exclus entr'autres de l'électorat les propriétaires et commis des débits de boissons.

Les élections se font, comme en Grèce, au scrutin secret, au moyen de boules.

La loi du 11 juin 1892 qui a établi ces conditions d'électorat a en même temps réorganisé complètement l'administration municipale des villes en ayant soin d'appliquer des règles bien distinctes pour les grandes villes, d'excepter des dispositions de la loi des provinces entières comme la Pologne, et de laisser aux ministres de l'intérieur et de la guerre le soin de fixer l'époque de la mise en vigueur de la nouvelle loi pour chaque ville en particulier (1).

Finlande.

De la Russie dépend la Finlande. Les Etats de Finlande comprennent 4 ordres délibérant séparément : la noblesse, le clergé, les villes et les campagnes. Dans l'ordre des villes sont électeurs les hommes payant des impôts d'après la loi communale, à l'exception de la noblesse

(1) *Annuaire de Législation étrangère pour* 1892, p. 712 à 792.

et du clergé, des militaires, des journaliers et des serviteurs. Le vote est plural, proportionné à la somme d'impôts payé par chacun. C'est aux villes à régler cette pluralité et à décider si le vote sera direct, par leurs statuts locaux soumis à l'approbation de l'empereur grand duc. Elles ont la plupart fixé une limite à la pluralité et décrété le vote indirect.

Vote plural politique.

Les membres de l'ordre des campagnes sont élus au 2e degré par les propriétaires de terres imposées et les détenteurs de biens de la Couronne ou des domaines, pour autant qu'ils n'appartiennent pas à un autre ordre (1).

Les **conseils communaux des villes** sont élus par les contribuables des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques, qui ne sont pas au service des particuliers ni en retard de payer leurs impôts. Le droit de vote est donc doublement plus étendu pour les élections administratives que pour les scrutins politiques : par l'abaissement du cens et l'admission des femmes à l'électorat (non à l'éligibilité). Le vote est plural, mais nul ne peut avoir plus de 25 voix.

Vote plural administratif.

De même dans les **communes rurales** l'électorat local est plus étendu que le droit de suffrage à la diète : il est accordé à tous les habitants et à tous ceux qui possèdent ou cultivent une terre ou exploitent une industrie. Le suffrage est plural en proportion de l'impôt payé.

(1) *Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland* ; von D. Mechelin dans la collection Marquardsen. T. IV, 2 H.Bd., p. 243 à 342.

CHAPITRE XV

LA TURQUIE.

La Turquie et la Russie n'ont pas de Parlement et par conséquent pas d'électorat politique. Elles ont cependant des conseils délibérants locaux.

Villages.

En Turquie les villages sont administrés par un conseil de vieillards. Les membres de ces conseils sont élus par les habitants qui paient l'impôt foncier. Deux de ces membres portent le nom de *mouchtar* (garde de sceau) parce que chacun d'eux a le sceau du village et correspond directement avec le sous-préfet ; les Mouchtars sont chargés de percevoir les impôts et d'en remettre le montant au percepteur de la préfecture. Pour mieux assurer la rentrée des impôts, la loi déclare les électeurs responsables sur leurs biens personnels au cas où un mouchtar se serait rendu coupable de détournements de deniers publics.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

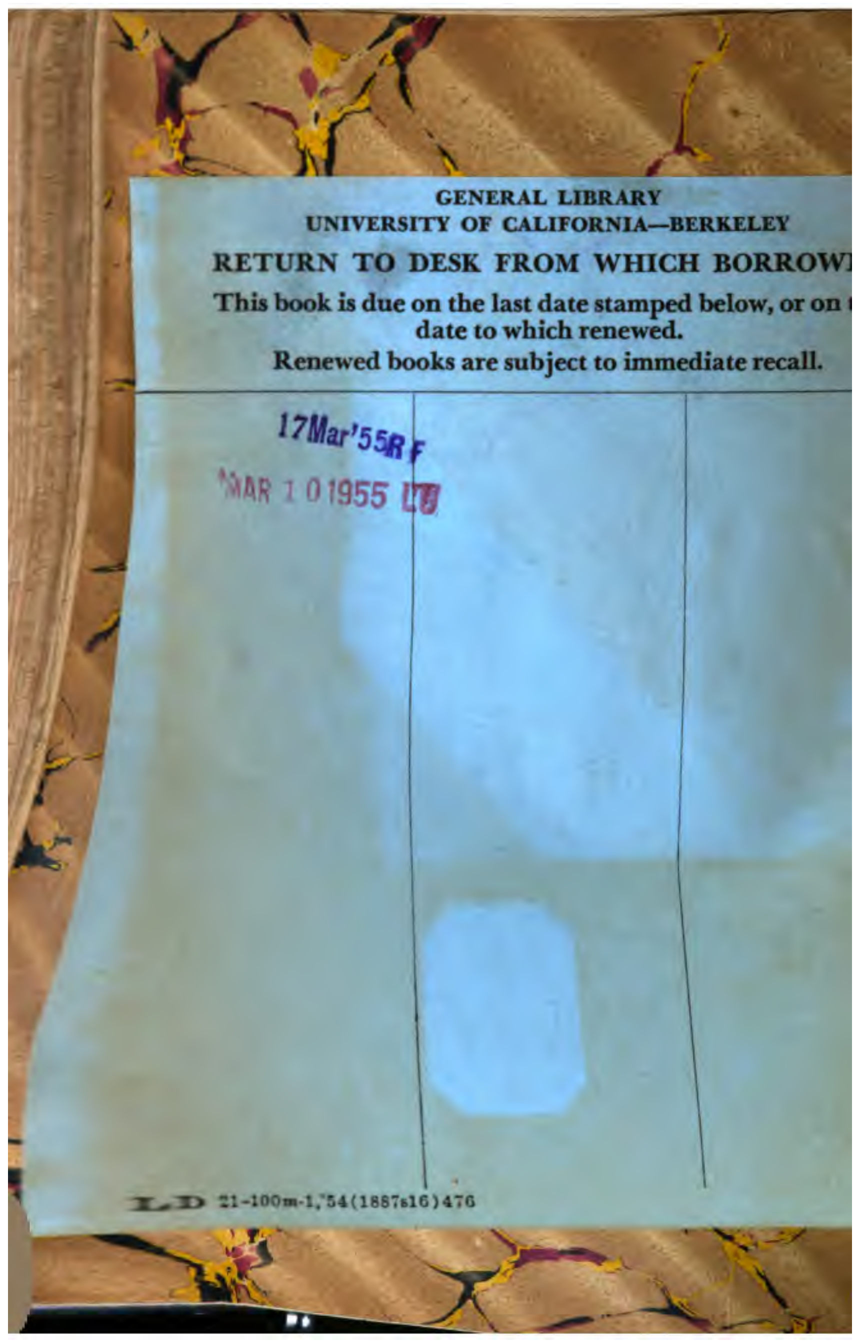
TABLE ALPHABÉTIQUE
DES NOMS D'AUTEURS, DE REVUES, ETC.
cités dans ce volume.

TABLE DES NOMS GÉOGRAPHIQUES
cités dans le volume.

TABLE DES MATIÈRES

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cie.

Laval. — Imprimerie parisienne, L. Barnéoud & Cie.



GENERAL LIBRARY
UNIVERSITY OF CALIFORNIA—BERKELEY
RETURN TO DESK FROM WHICH BORROWE
This book is due on the last date stamped below, or on t
date to which renewed.
Renewed books are subject to immediate recall.
17Mar'55RF
MAR 1 0 1955
LD 21-100m-1,'54(1887s16)476


YB 081
Pyfferoen
157641
JF 1001
.P9

